



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA
SALA ÚNICA DE DECISIÓN
IMPUGNACIÓN DE TUTELA

Pamplona quince (15) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

Magistrado Ponente

JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO

Aprobado por Acta No. 152

Radicado: 54-518-31-12-002-2022-00119-01
Accionante: ROSARIO MARTÍNEZ DE FLÓREZ
Accionada: AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA- ANI
Y OTROS.
Vinculados: ALCALDÍA DE PAMPLONA Y OTRO.

I. ASUNTO

Decide la Sala la impugnación interpuesta por los accionantes contra la sentencia proferida el 4 de agosto de 2022 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de esta ciudad, en la acción de tutela de la referencia.

II.- ANTECEDENTES RELEVANTES¹

1. Hechos.

1.1 La accionante adujo que en calidad de copropietaria ha sido notificada de la demanda de expropiación del inmueble de matrícula inmobiliaria No.272-37483, tramitada en el Juzgado 12 Civil del Circuito de Bogotá, dentro del radicado 2022-00256.

1.2 Indicó que el fracaso de la enajenación voluntaria, se corresponde, según la ANI, a la ausencia de objeción oportuna dentro del término de 15 días concedido a los propietarios para solicitar aclaraciones o exponer las objeciones, frente al avalúo de la Oferta Formal de Compra No. S02013442 del 29 de junio de 2021.

¹ Escrito de tutela y anexos a folios 4-70 cuaderno unificado y digitalizado de primera instancia, coincidente con su índice electrónico.

1.3 Afirmó que el 2 de julio de 2021, se radicó un escrito que por su contenido puede asimilarse a la manifestación oportuna de objeciones y aclaraciones a las que refiere la entidad.

1.4. Admitió que el 13 de julio de 2021 fue notificada de la oferta de compra del inmueble, surgiendo su interés de participar en el proceso de negociación previa sin el desgaste de un trámite judicial.

1.5. Informó que mediante recurso de reposición resuelto por Resolución 20226060001925 del 15 de febrero/22, propuso en el acápite de pruebas una valoración de un perito avalado por la Lonja de Propiedad Raíz que recalcula el valor de la indemnización.

1.6. Consideró necesario que dentro de la oferta económica del inmueble se incluyan *“las adecuaciones de ingeniería son imprescindibles para que la otra parte de la Finca, la cual es el producto de toda una vida de trabajo, no se vea afectada y se deteriore en su totalidad, y que la escasez de agua, genere así mismo, la posibilidad de no seguir usufructuando agrícolamente mi propiedad (...)”*.

1.7. Advirtió que la discusión se centra en el ofrecimiento irrisorio efectuado por la ANI en la negociación de compra del terreno, que no cubre ni la tercera parte del precio real y que resulta ser mucho menor a aquellos montos pagados a otros propietarios de terrenos contiguos de áreas más limitadas.

1.8. Reprochó que la entidad pública no quiera *“(...) comprometerse ni proponer claramente en el acuerdo de negociación, en cómo se van a realizar las adecuaciones y se van a respetar o a reutilizar los materiales (tubos de hierro) para la reconstrucción del sistema hidráulico que permita mantener las condiciones de existencia en el resto de la finca y las aledañas (...)”*.

1.9. Que el avalúo por \$36.000.000 realizado por la Lonja de Oriente de la Concesión Bucaramanga, resulta desvirtuado con el peritaje particular realizado por un ingeniero civil que ha trabajado en avalúos de otros predios colindantes y del cual resulta que el avalúo del bien corresponde a \$203.530.263, en tanto incluye materiales y mano de obra.

1.10. Finalmente advirtió que *“(...) en la zona de expropiación, existe un horno de cal que no va a poder ser explotado nunca más, una vez se comience a realizar la obra allí, y contiguo al horno, un pequeño ecosistema de alisos, pinos, urapanes y*

hasta carbón, aspectos que también están siendo valorados superfluamente por la administración, nuevamente desconociendo su verdadero valor y cercenando mi derecho a la igualdad, frente a lo pagado por los predios colindantes”.

2. Pretensiones.

El amparo solicitado se centra en: **i)** “(...) *decretar en las 48 horas siguientes, la intervención del Director Territorial Pamplona de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental-CORPONOR, para que según sus funciones apoye, o se sirva ordenar a quien corresponda, la valoración del nacimiento, de la fuente, o de la boca toma de agua que abastece la Finca Santa María, para que dé su concepto científico, de cómo se podría sostener la cantidad cubica de agua y sostener el abastecimiento del recurso hídrico que se da en la actualidad*”, **ii)** “*se solicite a la tesorería y a la Vicepresidencia de Planeación y Riesgos y Entorno de la Agencia Nacional de Infraestructura y a la del municipio de Pamplona-Norte de Santander, poner en conocimiento y allegar la información pertinente a éste despacho, en primer lugar, de las ofertas de compra y de las partidas de gasto, que se les ha hecho a los predios contiguos al de la accionante, y en segundo lugar, allegar Copias de los Certificados de avalúo de la Lonja y del Certificado de avalúo realizado por el Perito Particular contratado por la Accionante y de los videos de la bocatoma del afluente hídrico y del tanque principal del sistema de acueducto, allegadas como pruebas en el respectivo recurso de reposición. Y, contrastando esta información, se le solicita al Señor Juez Constitucional, determine el valor del m2 en el sector, y se le aplique este precio a la oferta de compra.*”, **iii)** “(...) *se incluya a modo de indemnización, desde las amplias facultades del juez constitucional, la reinstalación de toda la red hidráulica con los tubos de hierro y los respectivos términos y condiciones, en que según cálculos de ingeniería que se hagan, del cómo, cuándo y dónde, serán construidos los tanques de almacenamiento, para que no cese el suministro del abastecimiento de agua y que siga llegando el abastecimiento por pulgadas de agua se da en la actualidad y que no varía su constancia*”.

III. ACTUACIÓN PROCESAL RELEVANTE

1. Admisión.

El 25 de julio de 2022 se admitió la tutela² en contra del Vicepresidente de **PLANEACIÓN, RIESGOS Y ENTORNOS DE LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCURA**, ordenando la vinculación de la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (ANI)**, la **CONCESIÓN AUTOVÍA AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL- CORPONOR**, al **JUZGADO DOCE CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, a la **LONJA DE ORIENTE CONCESIÓN BUCARAMANGA- PAMPLONA**, al **PERITO AVALUADOR MARIO CAMILO BARÓN**, y a las señoras **CARMEN LILIANA FLÓREZ MARTÍNEZ** y **NINI YOHANA FLÓREZ MARTÍNEZ**. Se concedieron dos (2) días a las autoridades accionadas para que se pronunciaran respecto de los hechos y pretensiones planteadas en la acción constitucional.

En aras de un mejor proveer, mediante auto³ del 2 de agosto siguiente se dispuso la vinculación de la **ALCALDÍA DE PAMPLONA** y la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL**.

2. Contestación de la tutela en lo relevante.

2.1. ANI⁴.

Luego de extractar in extenso las competencias funcionales de la entidad, informo que:

“Por medio del Contrato de Concesión APP No. 002-2016, facultó a la Concesionaria “AUTOVIA BUCARAMANGA- PAMPLONA S.A.S”, firma concesionaria, para adelantar en su nombre y representación, bajo la modalidad de delegación de funciones, la obligación de financiación, construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación y mantenimiento del Corredor Bucaramanga-Pamplona, de acuerdo con el Apéndice Técnico 1 y demás apéndices del Contrato, incluido el trámite para la adquisición por el procedimiento de enajenación voluntaria de los predios afectados al paso de la vía Bucaramanga –Pamplona.

En virtud del Contrato en mención, al CONCESIONARIO, se le delegó la función pública de adquirir las franjas de terreno requeridas para la ejecución del mencionado proyecto, por lo que esta adelantará los procesos de enajenación Voluntaria y expropiación judicial, establecido en la Ley 9 de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997, en la Ley 1682 de 2013 y demás normas aplicables y expropiación POR MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL de los predios que sean requeridos para tal fin.

En desarrollo de lo anterior, el Concesionario adelantó las labores preliminares de investigación catastral para identificar los predios requeridos por el Proyecto, con su número de referencia catastral y número de matrícula inmobiliaria y adelantó las actividades tendientes a obtener los insumos documentales que permitan identificar las situaciones jurídicas, catastrales y de regulación urbanística, de los predios

² Folios 73- 75 ibidem.

³ Folio 128 ídem.

⁴ Folio 99-119 ídem.

ubicados dentro del área de influencia del proyecto y obtener insumos técnicos a través de los levantamientos topográficos que son los que permiten determinar con certeza el área del terreno a intervenir en los predios que hacen parte del inventario predial.

Así las cosas, una vez determinados los predios, longitud de terreno requerido, de conformidad con el diseño definitivo de la vía revisado y sin objeciones por la Interventoría del Proyecto, verificado por la ANI, se procedió a iniciar el proceso de enajenación voluntaria (...).

Al referirse concretamente frente a los hechos de la tutela, manifestó no tener injerencia en los mismos, siendo el concesionario AUTOVÍA BUCARAMANGA-PAMPLONA S.A.S. el que surtió el proceso de enajenación voluntaria y promovió el de expropiación judicial, y por ello el obligado contractualmente a adelantar todas las acciones conducentes a la obtención de los predios requeridos.

Finalmente alegó la improcedencia de la acción de tutela ante la ausencia de demostración de un perjuicio irremediable, así como la falta de legitimación en la causa por pasiva.

2.2. Juzgado Doce Civil del Circuito de Oralidad⁵.

Informó que en el despacho cursa proceso de expropiación con radicado No. 2022-00256, formulado por la ANI contra ROSARIO MARTÍNEZ DE FLÓREZ y otros, en el que se pretende una franja de terrero del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 272-37483 de propiedad de los demandados. Habiéndose admitido la demanda el 12 de julio de 2022, el trámite se encuentra dispuesto para notificación.

2.3. Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental⁶.

Inauguró su postura defensiva manifestando que como ente regulador y administrador de los recursos naturales, no tiene la facultad de realizar avalúos o valoraciones de los recursos, ni tampoco rendir conceptos científicos. Le corresponde la expedición de conceptos ambientales relacionados con el manejo y uso de los recursos naturales.

Con el propósito de realizar el concepto ambiental generado a partir de la intervención de rondas hídricas y sobre el recurso forestal, se programó visita a la

⁵ Folios 96-98 ibídem.

⁶ Folios 120-121 ibídem.

zona afectada, la cual se llevó a cabo el 1 de agosto de 2022, allegándose previamente por parte de la entidad el informe técnico⁷ respectivo.

2.3. Los demás intervinientes guardaron silencio.

IV. LA DECISIÓN EN LO RELEVANTE⁸

De entrada y dentro del estudio de procedibilidad de la acción de tutela, la falladora de primer grado encontró acreditados los requisitos de legitimación en la causa por activa y pasiva, así como el correspondiente a la inmediatez.

Al abordar la subsidiariedad de la acción de tutela y luego de acotar jurisprudencia referida a ese tópico, así como al marco normativo del proceso de enajenación voluntaria y expropiación judicial, la *a-quo* precisó que:

“(...) resulta claro que durante el plazo (15 días hábiles siguientes a la notificación de la oferta) que tenía la Señora Rosario Martínez de Flórez y las demás propietarias del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 272-37483 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Pamplona para aceptar o rechazar la oferta no lo hicieron, es decir, que no se logró llegar a un acuerdo y este hecho habilitó a la entidad accionada para que luego de siete (07) meses de haberse comunicado a Oferta, mediante Resolución No.20226060001925 del 15 de febrero de 2022 ordenara “(...) iniciar los trámites judiciales de expropiación de una zona de terreno identificada con ficha predial BUPA 4 0256 requerida para la ejecución del PROYECTO VIAL BUCARAMANGA PAMPLONA, ubicado en la jurisdicción del Municipio de Mutiscua, Departamento de Norte de Santander”.

En consecuencia, al haberse agotado el trámite administrativo dispuesto en las normas citadas, sin que la accionante hiciera uso de las posibilidades previstas en la norma para aceptar o rechazar la oferta, la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI por ministerio de la Ley estaba habilitada para iniciar el trámite de Expropiación Judicial (...) teniendo en cuenta que el numeral 6 del artículo 399 del Código General del Proceso establece claramente que “...6. Cuando el demandado esté en desacuerdo con el avalúo o considere que hay lugar a indemnización por conceptos no incluidos en él o por un mayor valor, deberá aportar un dictamen pericial elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o por una lonja de propiedad raíz, del cual se le correrá traslado al demandante por tres (3) días.

Si no se presenta el avalúo, se rechazará de plano la objeción formulada (...) supuestos de hecho en los que radica la inconformidad de la accionante, ya que afirma que el Doctor Diego Alejandro Morales Silva en calidad de Vicepresidente de Planeación, Riesgos y Entornos de la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI, vulneró sus derechos fundamentales al proponer como negociación por la compra de la porción de terreno que hace parte del bien identificado con matrícula inmobiliaria 272-37483 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Pamplona, una suma de dinero irrisoria, que no llega ni a la tercera parte del precio real de dicho terreno, no incluye sus derechos y los de la comunidad al agua, la existencia del horno de cal que no va a poder ser explotado y el ecosistema de alisos, pinos, urapanes, carbón que se van a ver afectados con las obras que allí han de realizarse.

⁷ Folios 123-127 ibidem.

⁸ Folios 134-160 ibidem.

Es decir, que la Señora Rosario Martínez de Flórez cuenta con los medios idóneos y eficaces dentro del proceso de expropiación en comento, para que allá, en el escenario natural y competente, aduzca lo manifestado en el amparo que nos ocupa, en procura de amparar los derechos que considera vulnerados; los cuales pueden ser invocados ante el Juzgado Doce Civil del Circuito de Bogotá dentro del proceso de Expropiación tramitado bajo el radicado 2022-00256, es decir, que lo pretendido en esta acción no puede ser objeto de amparo constitucional, por existir una previsión normativa que da respuesta eficiente y oportuna a las circunstancias planteadas por la actora; y que valga decir apenas inició su trámite, hallándose en notificación a la parte demandada, entre ellas a la aquí tutelante, para que sea en la acción de expropiación donde ejerza el derecho de defensa que crea pertinente a fin de amparar los derechos que considere vulnerados; y que lógicamente no lo es ésta acción residual y subsidiaria. (...).

Por otra parte, lo mismo ocurre con el trámite administrativo ante la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental –Corponor, pues es un trámite que se encuentra reglado por la misma entidad y la parte accionante no demostró haberlo agotado, ni tampoco que no es idóneo para acceder favorablemente a su pretensión, por ello se considera que si la finalidad que persigue es demostrar la afectación ambiental aquí invocada, debe realizar las gestiones tendientes a obtener la información que pretende; y si lo considera, ponerla en conocimiento al Juez de la causa, para que las valore y pueda emitir la decisión de fondo a que haya lugar (...).

Seguidamente, descarta la concurrencia de un perjuicio irremediable al considerar que la actora no funge como una persona de la tercera edad, además de no haberse acreditado alguna otra condición de vulnerabilidad que amerite la intervención urgente del juez constitucional.

En consecuencia, declara improcedente el amparo por no cumplir con el requisito de subsidiariedad en tanto existe un mecanismo judicial alternativo que permite dirimir adecuadamente la controversia.

V. LA IMPUGNACIÓN⁹

La accionante impugnó el fallo de primera instancia, oponiéndole la configuración de un defecto factico absoluto, al “(...) *no contar con el suficiente sustento probatorio para justificar la aplicación del supuesto legal en el (sic) pretende fundamentar su decisión*”.

Culmina su dicho planteado que “*al no haberse pronunciado la Concesión Autovía Pamplona, ni la Lonja de Oriente Concesión Bucaramanga –Pamplona y el Perito Avaluador Mario Camilo Baron, al estos haber guardado silencio, carece el juez constitucional de la valoración probatoria para poderse pronunciar con pertinencia, al Derecho Fundamental a la igualdad, que es el que se pretende proteger ante el*

⁹ Folios 190-192 iibídem.

carácter inquisitivo del proceso de expropiación, pues al no equipararse el valor de mi predio con los contiguos o conlindantes que se han negociado, será (sic) completamente lesivas las determinaciones que se tomen allí, pues al no tener una propuesta basada en un valor real, llevará a una negociación completamente arbitraria y desproporcionada, generando un futuro litigio administrativo, que por mi avanzada edad, sería un desgaste que preferiría no vivir, y poder pasar mis últimos años de vida, disfrutando del patrimonio que me costó toda una vida de trabajo”.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Al tenor del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 es competente esta Sala para conocer la impugnación de la acción de tutela formulada.

2. Problema jurídico.

Corresponde a la Sala determinar la procedencia excepcional de la acción de tutela contra las actuaciones surtidas por la accionada (Concesionario Autovía Bucaramanga Pamplona) en el marco del proceso administrativo de enajenación voluntaria y que desembocaron en la interposición de demanda de expropiación en contra de la accionante, en relación con los hechos materia del presente trámite.

3. Solución problema jurídico.

3.1. Marco normativo y jurisprudencial.

3.1.1. Del requisito de subsidiariedad de la acción de tutela.

En amparo del carácter subsidiario de la acción de tutela, se encuentra vedada su utilización *“como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca remplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos impuestos dentro de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”*¹⁰.

Bajo ese entendido el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 sustenta la improcedencia de la acción de tutela cuando *“(…) existan otros recursos o medios de defensa*

¹⁰ Corte Constitucional, T-051/2016

judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”.

Al respecto vale la pena rememorar in extenso lo establecido en sentencia T-016 de 2019, así:

“(…) en la sentencia C-590 de 2005, en la cual esta Corporación precisó que, en virtud del requisito de subsidiariedad, es “deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos”, pues, “[d]e no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última”.

Al respecto, la misma jurisprudencia constitucional insistió que “(…) cuando una persona acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer, dentro del marco estructural de la administración de justicia (...)”[51]. Y es que el carácter subsidiario y residual de la tutela surge del deber de “colaboración con el buen funcionamiento de la administración de justicia” (art. 95-7 superior), y hace parte de la obligación de preservar la institucionalidad como medio para asegurar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Política.

(…) la jurisprudencia constitucional ha reconocido la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio y con el objeto de evitar un perjuicio irremediable, precisando en todo caso que el accionante tiene la carga de probar, aunque sea sumariamente, la existencia de un perjuicio que “(i) sea inminente, es decir que produzca, de manera cierta y evidente, la amenaza de un derecho fundamental; (ii) imponga la adopción de medidas urgentes para conjurarlo[55]; (iii) amenace gravemente un bien jurídico que sea importante en el ordenamiento jurídico[56] y; (iv) dada su urgencia y gravedad, imponga la impostergabilidad del amparo a fin de garantizar el restablecimiento del orden social justo en toda su integridad[57], pues, de lo contrario, la acción se torna improcedente. Sólo excepcionalmente, empero, esta Corte ha considerado que, el juez de tutela puede no exigir la demostración del perjuicio irremediable cuando el tipo de reclamo que se formula permite razonablemente presumir que existe afectación gravosa de derechos fundamentales y, en esa medida, corresponde es a la entidad demandada desvirtuar la referida presunción” [58]. De allí que, el actor deba explicar los elementos que llevarían a configurar un perjuicio irremediable y el juez de tutela debe hacer un ejercicio de análisis que consulte las particularidades del caso o los supuestos fácticos del mismo, así como las circunstancias personales de quien depreca la protección de sus derechos fundamentales.

Lo propio acontece cuando el accionante esgrime que los mecanismos procesales con los que cuenta carecen de la idoneidad y eficacia para garantizar o restablecer de forma expedita los derechos presuntamente afectados. En tal situación, debe explicar por qué el medio judicial ordinario o extraordinario de defensa no tiene la aptitud ni el vigor necesario para prodigar la protección de sus derechos y que, por esa razón, es indispensable la intervención excepcional del juez constitucional (...)”. (Subrayas propias de esta Sala).

Bajo tal panorama es dable concluir que con ocasión de la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela **i)** ha sido descartada su procedencia como una vía judicial primigenia dirigida a suplir los medios alternativos de defensa previstos para cada especialidad, o para lograr de manera anticipada las mismas resultas que se obtendrían del ejercicio de un proceso ordinario; y **ii)** si lo que se pretende es la procedencia excepcional del mecanismo tutelar, corresponde, de conformidad con las circunstancias de cada caso concreto, verificar si verdaderamente acudir a los medios ordinarios comporta una carga desproporcionada para el actor, en razón a la falta de eficacia e idoneidad de los mismos o si en su defecto se denota urgente la intervención del juez constitucional, en aras de evitar la configuración de un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales que buscan su amparo.

3.1.2. Fundamentos constitucionales de la figura de la expropiación y marco normativo aplicable.

Es posición reiterada del alto Tribunal Constitucional que *“(...) atendiendo a la consagración de la propiedad como una función social que implica obligaciones, ha considerado la expropiación como un límite aceptable al derecho a la propiedad que se justifica en la prevalencia que tiene el interés público o social sobre el goce particular de ciertos bienes (...)”*¹¹.

En ese entendido, la fórmula prevista legalmente para conciliar la tensión entre el principio de prevalencia del interés general concretado en la facultad estatal de transferir para sí el dominio de bienes privados, frente a la garantía de la propiedad privada, se concreta priorizando el interés general sobre el particular pero en todo caso contemplando en beneficio de los afectados con la expropiación del inmueble de su propiedad, el derecho a percibir una indemnización vista como *“requisito sustancial (...) según el cual el sacrificio que representa la expropiación debe ser indemnizado con el objeto de reparar la afectación del derecho de propiedad privada y preservar el principio de igualdad ante las cargas públicas”*¹².

Para los efectos, en el ordenamiento jurídico se encuentra regulado el proceso de enajenación voluntaria y expropiación judicial, siendo el primero una etapa de negociación preliminar en la que se habilita la posibilidad para el Estado de hacerse con la propiedad que se requiere para concretar los fines superiores, y para el propietario de obtener el pago de un monto monetario dirigido a suplir las

¹¹ Corte Constitucional, T-582 de 2012.

¹² Corte Constitucional, C-580 de 2011.

afectaciones derivadas de un acto de esa categoría, sin tener que acudir a instancias judiciales; mientras que el segundo, siendo un escenario netamente judicial, se activa en respuesta a la ineficacia del primer acercamiento puesto a disposición de las partes.

Sobre el particular, explica brevemente la Corte Constitucional que “(...) *Tras la declaratoria de utilidad pública e interés social, mediante acto administrativo, la expropiación administrativa inicia con una etapa previa de negociación, mediante una oferta de la administración al particular para adquirir el bien por el precio base fijado por la entidad, luego sigue una etapa de negociación directa con el particular. Si el proceso de negociación directa resulta exitoso, se pasa a la etapa de transferencia del bien y de pago del precio acordado. Si por el contrario, el proceso de negociación fracasa, empieza la etapa expropiatoria propiamente dicha, la cual culmina con el traspaso del título traslativo de dominio al Estado y el pago de la indemnización al particular expropiado (...)*”¹³.

En ese entendido la primera etapa del procedimiento de enajenación voluntaria como forma de adquisición predial, inicia con la proposición de una oferta económica por parte de la administración al afectado, cuyo valor, según lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 1682 de 2013 (modificada por la Ley 1742 de 2014 y 1882 de 2018), se tasa de la siguiente manera:

“El precio de adquisición en la etapa de enajenación voluntaria será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), los catastros descentralizados o por peritos privados inscritos en lonjas o asociaciones, de conformidad con las normas, métodos, parámetros, criterios y procedimientos que sean fijados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

El valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir y su destinación económica y, de ser procedente, la indemnización que comprenderá el daño emergente y el lucro cesante.

El daño emergente incluirá el valor del inmueble. El lucro cesante se calculará según los rendimientos reales del inmueble al momento de la adquisición y hasta por un término de seis (6) meses.

En la cuantificación del daño emergente solo se tendrá en cuenta el daño cierto y consolidado.

(...)

El valor catastral que se tenga en cuenta para el pago será proporcional al área requerida a expropiar para el proyecto que corresponda”.

¹³ Corte Constitucional T-580 de 2011.

Seguidamente, la misma normatividad refiere al proceso de notificación de la oferta como punto de inicio para la negociación entre las partes, asistiéndole al propietario la posibilidad de aceptar o rechazar la proposición económica efectuada e incluso renunciar a la negociación, así:

“ARTÍCULO 25. *Notificación de la oferta. La oferta deberá ser notificada únicamente al titular de los derechos reales que figure registrado en el folio de matrícula del inmueble objeto de expropiación o al respectivo poseedor regular inscrito o a los herederos determinados e indeterminados, entendidos como aquellas personas que tengan la expectativa cierta y probada de entrar a representar al propietario fallecido en todas sus relaciones jurídicas por causa de su deceso de conformidad con las leyes vigentes.*

La oferta será remitida por el representante legal de la entidad pública competente para realizar la adquisición del inmueble o su delegado; para su notificación se cursara oficio al propietario, poseedor inscrito o a los herederos determinados e indeterminados, el cual contendrá como mínimo:

- 1. Indicación de la necesidad de adquirir el inmueble por motivo de utilidad pública.*
- 2. Alcance de conformidad con los estudios de viabilidad técnica.*
- 3. Identificación precisa del inmueble.*
- 4. Valor como precio de adquisición acorde con lo previsto en el artículo 37 de la presente ley.*
- 5. Información completa sobre los posibles procesos que se pueden presentar como son: enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial.*

Se deberán explicar los plazos, y la metodología para cuantificar el valor que se cancelara a cada propietario o poseedor según el caso.

Una vez notificada la oferta se entenderá iniciada la etapa de negociación directa, en la cual el propietario o poseedor inscrito tendrá un término de quince (15) días hábiles para manifestar su voluntad en relación con la misma, bien sea aceptándola, o rechazándola.

Si la oferta es aceptada, deberá suscribirse escritura pública de compraventa o la promesa de compraventa dentro de los diez (10) días hábiles siguientes e inscribirse la escritura en la oficina de registro de instrumentos públicos del lugar correspondiente.

Se entenderá que el propietario o poseedor del predio renuncian a la negociación cuando:

- a) Guarden silencio sobre la oferta de negociación directa.*
- b) Dentro del plazo para aceptar o rechazar la oferta no se logre acuerdo.*
- c) No suscriban la escritura o la promesa de compraventa respectiva en los plazos fijados en la presente ley por causas imputables a ellos mismos.*

Será obligatorio iniciar el proceso de expropiación si transcurridos treinta (30) días hábiles después de la notificación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa y/o escritura pública.

Notificada la oferta de compra de los inmuebles sobre los que recaiga la declaratoria de utilidad pública o de interés social, e inscrita dicha oferta en el respectivo Certificado de Libertad Tradición, los mismos no podrán ser objeto de ninguna limitación al dominio. El registrador se abstendrá de efectuar la inscripción de actos,

limitaciones, gravámenes, medidas cautelares o afectaciones al dominio sobre aquellos.” (Subrayas propias de esta Sala).

Fracasada la negociación directa por rechazo de la oferta, por silencio del propietario o por falta de materialización del negocio de venta, corresponde dar inicio a la etapa de expropiación, en los siguientes términos:

“LEY 9 DE 1989 (modificada por la Ley 388 de 1997):

ARTÍCULO 10.- Motivos de utilidad pública. 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:

(...)

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

(...)

ARTÍCULO 20°.- La expropiación, por los motivos enunciados en el artículo 10 de la presente Ley, procederá:

1. Cuando venciere el término para celebrar contrato de promesa de compraventa o de compraventa y no fuere ampliado oportunamente, sin que se hubieren celebrado dichos contratos. Si es por causa imputable a la entidad adquirente el propietario no perderá los beneficios de que trata el artículo 15 de la presente Ley.

2. Cuando el propietario hubiere incumplido la obligación de transferirle a la entidad adquirente el derecho de dominio en los términos pactados.

3. Cuando el propietario notificado personalmente o por edicto rechazare cualquier intento de negociación o guardare silencio sobre la oferta por un término mayor de quince (15) días hábiles contados desde la notificación personal o de la desfijación del edicto.

ARTICULO 21. Corresponderá al Representante Legal de la entidad adquirente expedir Resolución motivada en la cual se ordene la expropiación, dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha del agotamiento de la etapa de adquisición directa por enajenación voluntaria directa, so pena de incurrir en causal de mala conducta. Si no fuere expedida dicha resolución, las inscripciones que se hubieren efectuado en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos quedarán sin efecto alguno, y su cancelación se realizará en la forma prevista por el inciso 3o., del artículo 25 de la presente ley. El Representante Legal obtendrá las autorizaciones previas previstas en los estatutos o normas que regulan la entidad que represente. Cuando la expropiación sea ordenada por una entidad territorial o un Área Metropolitana, no se requerirá la expedición de una ordenanza o acuerdo.

Contra la resolución que ordene la expropiación procederá únicamente el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de su notificación”. (Subrayas propias de esta Sala).

En firme el acto administrativo de expropiación, ordena la ley, que dentro de los tres meses siguientes, la administración surta proceso en la jurisdicción civil mediante demanda de expropiación dirigida contra los titulares de los derechos reales,

surtiéndose en adelante el procedimiento de que tratan los artículos 399 y siguientes del Código General del Proceso.

3.2. Caso concreto.

3.2.1. Estudio de procedibilidad de la acción de tutela en torno al requisito de subsidiariedad.

De entrada, corresponde advertir que esta Sala no encuentra reparo respecto del estudio de procedibilidad efectuado en primera instancia en torno a los requisitos de legitimación en la causa por pasiva, activa e inmediatez y en consecuencia se acogerán en su totalidad las motivaciones allí expuestas, a las cuales se remite para evitar innecesarias repeticiones.

Ahora, descendiendo al estudio de subsidiariedad, la controversia planteada por la accionante refiere a “(...) la discusión con la ANI no se encuentra en el hecho de querer ceder el terreno a la utilidad social, la inconformidad con el ente administrativo se haya en el ejercicio mismo de sus deberes Constitucionales. Pues teniendo un amplio margen de negociación y de obligaciones, soslayando su función de tipo ecológico y el consenso adecuado en una propuesta respetuosa de los Derechos Fundamentales de la “comunidad y del afectado”, decide proponer como negociación para la compra del terreno, un ofrecimiento irrisorio, que no llega si quiera a la tercera parte del precio real de dicho terreno (...)”¹⁴ (Subrayas de esta Sala), considerando que el avalúo realizado por la administración no incluye el derecho al agua propia y de la comunidad, la existencia de un horno de cal que no va a poder ser explotado; y un ecosistema de Alisos, Pinos, Urapanes y carbón que se van a ver afectados con las obras a realizar.

Se afirma en el escrito promotor que la imposibilidad de llegar a un acuerdo de enajenación voluntaria obedeció a que “según ellos, no objeté la propuesta en el momento oportuno para solicitar las aclaraciones o exponer las objeciones que se tuvieran contra el avalúo que se usa como soporte para expedir la Oferta Formal de Compra N° S02013442 de 29 de junio de 2021, que, según el proceso, es de 15 días siguientes a la notificación”.

Al respecto, el material probatorio allegado al plenario evidencia que el fracaso de la negociación directa entre las partes y que desembocó en la expedición del acto

¹⁴ Escrito de tutela referido en citas anteriores.

administrativo de expropiación, es consecuencia directa del fenecimiento del plazo concedido legalmente para llegar a un acuerdo de enajenación.

De esa manera sea que la actora hubiere guardado silencio dentro de los 15 días siguientes a la notificación de la oferta, de conformidad con lo precitado artículo 25 de la Ley 1682 de 2013 (modificada por la Ley 1742 de 2014 y 1882 de 2018) o que, al contrario y como se deriva de su escrito tutela, pudieran tomarse las sendas solicitudes radicadas entre el 2 de julio de 2021 y 25 de septiembre de la misma anualidad¹⁵ como formas tácitas de manifestación de renuencia a la oferta, en los términos en que lo requiere la ley lo cierto es que en ambos escenarios (uno consistente en el silencio del propietario y otro en el rechazo de la oferta) , surge ausente la concreción de un acuerdo comercial entre las partes de cara al valor de compra ofrecido a las copropietarias del inmueble objeto de requerimiento predial.

Así las cosas, “(...) Será obligatorio iniciar el proceso de expropiación si transcurridos treinta (30) días hábiles después de la notificación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa y/o escritura pública”¹⁶, situación que es la que precisamente rodea el particular, por cuanto la oferta formal

¹⁵ Véase la siguiente relación de documentos, disponibles como anexos de la demanda de expropiación judicial que cursa en el Juzgado Doce Civil del Circuito de Bogotá, cuyo expediente fue remitido en préstamo:

a) Oficio E02008926 del 02 de julio de 2021 presentado por la señora ROSARIO MARTÍNEZ FLÓREZ mediante el cual solicita se le informe de la realización de oferta económica sobre el inmueble de su propiedad. Recibido por el Concesionario Autovía Bucaramanga –Pamplona S.A.S.21, el cual fue resuelto por dicha entidad mediante Oficio No. S02013623 del 21 de julio de 2021, informando de la oferta de compra SO2013442 del 29 de junio de 2021, debidamente notificada, además de informar de la contabilización del término de 15 días concedido a las copropietarias para manifestarse frente a la misma.

b) Oficio E02009095 del 22 de julio de 2021 presentado por la Señora CARMEN LILIANA FLÓREZ MARTÍNEZ y recibido por el Concesionario Autovía Bucaramanga –Pamplona S.A.S.23, mediante el cual solicita la aclaración, adición y complementación del avalúo comercial. Resuelto por la entidad mediante Oficio No. S02013623 del 18 de agosto de 2021.

c) Oficio E02009066 del 23 de julio de 2021 presentado por las señoras ROSARIO MARTÍNEZ DE FLÓREZ y NINI YOHANA FLÓREZ por medio de la cual solicita la revisión de varios aspectos de la oferta comercial. Documental recibido por el Concesionario Autovía Bucaramanga –Pamplona S.A.S.25 y resuelta por la misma a través de Oficio No. S02013623 del 18 de agosto de 2021.

d) Oficio No. E02009307 del 26 de agosto de 2021 presentado por las señoras ROSARIO MARTÍNEZ DE FLÓREZ y NINI YOHANA FLÓREZ y recibido por el Concesionario Autovía Bucaramanga –Pamplona S.A.S.27, el cual fue resuelto por dicha entidad mediante Oficio No. S02014184 del 15 de septiembre de 2021, por medio del cual se reitera la oferta económica realizada y el alcance del inventario predial requerido.

e) Oficio E02009501 del 21 de septiembre de 2021 presentado por la señora CARMEN LILIANA FLÓREZ MARTÍNEZ con el propósito de obtener respuesta de fondo a la solicitud radicada el 22 de julio de 2021. Al respecto la Concesionario Autovía Bucaramanga –Pamplona S.A.S.29, emite respuesta mediante oficio No. S02014184 del 01 de octubre de 2021 en el que primeramente se dispone trasladar la petición a la Lonja de Oriente para que se pronuncie si se mantiene en el valor del avalúo dispuesto en su informe; y en segundo lugar, se brinda respuesta a la solicitud de aclaración y complementación del avalúo, refiriéndose a los tanques, al horno de cal, al sistema de acueducto, a la garantía del derecho al agua, a un Pelton, ente otros aspectos.

f) Oficio No. E02009541 de fecha 25 de septiembre de 2021 presentado por las señoras ROSARIO MARTÍNEZ DE FLÓREZ y NINI YOHANA FLÓREZ por la cual solicitaron visita al predio reclamado. Solicitud recibida por el Concesionario Autovía Bucaramanga –Pamplona S.A.S.31 y atendida mediante Oficio No. S02014401 del 01 de octubre de 2021, en el sentido de programar visita para el 30 de octubre de esa anualidad, además de advertir que el plazo de la etapa de enajenación voluntaria es perentorio.

¹⁶ Artículo 25 de la Ley 1682 de 2013 (modificada por la Ley 1742 de 2014 y 1882 de 2018)

de compra No. S02013442 del 29 de junio de 2021 sobre el bien identificado con matrícula inmobiliaria No. 272-37483 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Pamplona, fue notificado personalmente a la señora ROSARIO MARTÍNEZ DE FLÓREZ el 13 de julio de 2021¹⁷, a la señora CARMEN LILIANA FLÓREZ MARTÍNEZ¹⁸ el 6 de julio de esa anualidad y a la señora NINNY YOHANA FLÓREZ MARTÍNEZ¹⁹ el 14 de ese mismo mes y año, todas en calidad de copropietarias; sin que obre en el expediente la efectiva suscripción de algún instrumento contentivo del negocio de compraventa del inmueble, como forma de acuerdo para la enajenación voluntaria entre las partes.

No se trata de infirmar o respaldar en esta instancia que el avalúo comercial que se realizó en el intento de enajenación voluntaria, fue irrisorio tal como lo afirma la accionante o si al contrario se ajusta a los parámetros que en ese sentido establece el ordenamiento aplicable, como lo apunta la entidad pública en las distintas respuestas brindadas a la propietaria estando en curso la negociación previa; lo que debe afrontarse es que de persistir la discusión en torno a ese preciso asunto, después de transcurridos 30 días, la administración no puede hacer otra cosa que atender su obligación legal de expedir acto administrativo de expropiación, para luego, en los términos de que trata el numeral 2 del artículo 399 C.G.P. acudir imperativamente a instancias judiciales en aras de lograr finiquitar la discusión en torno al traspaso de la propiedad del bien que debe ser afectado por el interés general, así como el valor de la indemnización que como elemento sustancial de validez del acto de expropiación le corresponde recibir al propietario.

Por consiguiente, resulta palmario que el legislador contempló como medio de defensa idóneo de los intereses de los afectados con una expropiación, no solo la etapa de negociación directa sino también una vía judicial en la especialidad civil en la cual pueden ventilarse con todo el rigor, aspectos como el que funda las razones de desacuerdo de la actora, esto es, el valor del avalúo comercial del inmueble y los conceptos no incluidos en éste, ello, precisamente cuando en el marco de la etapa de enajenación voluntaria no se haya podido zanjar dicho tópico.

Es así como el numeral 6 del artículo de la codificación antes referida, señala que:

“(…) Cuando el demandado esté en desacuerdo con el avalúo o considere que hay lugar a indemnización por conceptos no incluidos en él o por un mayor valor, deberá

¹⁷ Folio 260 documento orden No. 001 del expediente del proceso de expropiación judicial en préstamo.

¹⁸ Folio 261 documento orden No. 001 ibídem.

¹⁹ Véase constancia a folio 94 ibídem.

aportar un dictamen pericial elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o por una lonja de propiedad raíz, del cual se le correrá traslado al demandante por tres (3) días. Si no se presenta el avalúo, se rechazará de plano la objeción formulada.

A petición de la parte interesada y sin necesidad de orden judicial, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) rendirá las experticias que se le soliciten, para lo cual el solicitante deberá acreditar la oferta formal de compra que haya realizado la entidad. El Gobierno Nacional reglamentará las tarifas a que haya lugar.

7. Vencido el traslado de la demanda al demandado o del avalúo al demandante, según el caso, el juez convocará a audiencia en la que interrogará a los peritos que hayan elaborado los avalúos y dictará la sentencia (...)

Parágrafo. *Para efectos de calcular el valor de la indemnización por lucro cesante, cuando se trate de inmuebles que se encuentren destinados a actividades productivas y se presente una afectación que ocasione una limitación temporal o definitiva a la generación de ingresos proveniente del desarrollo de las mismas, deberá considerarse independientemente del avalúo del inmueble, la compensación por las rentas que se dejen de percibir hasta por un periodo máximo de seis (6) meses".* (Subrayas propias de esta Sala).

A su turno, la Ley 9 de 1989, refuerza que en efecto la vía judicial en cita surge como un escenario idóneo para discutir el valor del avalúo realizado en la fracasada etapa de negociación directa, al indicar que:

"ARTICULO 26: *La indemnización que decretare el Juez comprenderá el daño emergente y el lucro cesante. El daño emergente incluirá el valor del inmueble expropiado, para el cual el juez tendrá en cuenta el avalúo administrativo especial que para el efecto elaborará el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones.*

El juez competente no quedará obligado por el avalúo administrativo especial que efectúe el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, pudiendo separarse del mismo por los motivos que indique, fundado en otros avalúos practicados por personas idóneas y especializadas en la materia.

El incumplimiento de obligaciones contractuales por parte del propietario como consecuencia de la resolución de expropiación constituye fuerza mayor para dicho propietario y por consiguiente no podrán tasarse perjuicios derivados de dicho incumplimiento dentro de la indemnización que le fije el juez al propietario. (Subrayas ajenas al texto original).

Demostrándose así que los argumentos que hoy se plantean en sede de tutela en torno al presunto valor irrisorio del avalúo comercial efectuado por la administración, respecto del cual la parte activa afirma que no se reconocen con suficiencia el valor de las afectaciones a un sistema de acueducto y una bocatoma de agua plantada en la zona a expropiar, y se excluyen de la cuantificación de la indemnización presuntos daños derivados de la imposibilidad de explotar un horno de cal y la afectación al ecosistema presente en el área del inmueble requerida; se constituyen como tópicos propios del proceso de expropiación judicial, siendo menester para el propietario demandado plantearlos ante el juez natural dentro de los términos y

formas previstas por el ordenamiento jurídico para los efectos, aportando los elementos de prueba que la misma normatividad procesal contempla como idóneos, pertinentes y útiles.

En ese mismo sentido, resáltese como muestra de la eficacia del medio judicial de que trata el mencionado artículo 399 y siguientes del Código General del proceso, que el principal elemento probatorio arrimado en sede de tutela como sustento de la posición de la accionante (un avalúo alterno al presentado por la administración)²⁰ encuentra espacio para su incorporación en las etapas del proceso de expropiación judicial, precisamente como medio defensivo primigenio a disposición del propietario demandado en desacuerdo con el valor del avalúo comercial que sustenta la oferta económica inicial.

Ahora bien, solicita la actora que el juez de tutela i) “(...) *determine el valor del m2 en el sector, y se le aplique este precio a la oferta de compra*” y ii) “(...) *se incluya a modo de indemnización, desde las amplias facultades del juez constitucional, la reinstalación de toda la red hidráulica con los tubos de hierro y los respectivos términos y condiciones, en que según cálculos de ingeniería que se hagan, del cómo, cuándo y dónde serán construidos los tanques de almacenamiento, para que no cese el suministro del abastecimiento de agua y que siga llegando el abastecimiento por pulgadas de agua se da en la actualidad y que no varía su constancia (...)*”²¹.

La primera solicitud refiere a un aspecto expresamente regulado en el citado artículo 37 de la Ley 1682 de 2013 en tanto señala que “*El precio de adquisición en la etapa de enajenación voluntaria será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), los catastros descentralizados o por peritos privados inscritos en lonjas o asociaciones, de conformidad con las normas, métodos, parámetros, criterios y procedimientos que sean fijados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)*” (Subrayas de este Tribunal), constituyendo una total desproporción pretender que a través de la acción de tutela pueda establecerse el precio de adquisición del inmueble con fundamento en un avalúo realizado por un perito particular, así como a partir de las ofertas de compra y de las partidas de gasto que se les ha hecho a los predios contiguos al de la accionante, siendo que de esa manera no ha sido contemplado por la Ley.

²⁰ Folios 29-30 expediente unificado y digitalizado de primera instancia.

²¹ Escrito de tutela a folios inicialmente referidos.

A su turno la segunda de las pretensiones, propende por el engrosamiento de la indemnización a favor del propietario con sustento en la inclusión de ítems que a su juicio no fueron previstos en la oferta económica inicial, aspecto que se reitera, halla sitio para su proposición, acreditación y decisión a instancias del proceso de expropiación judicial, concretamente en los términos del numeral 6 del artículo 399 del C.G.P y su parágrafo.

Por consiguiente, no puede perderse de vista que a la fecha se encuentra en curso proceso de expropiación judicial²² iniciado por la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI- contra las copropietarias ROSARIO MARTÍNEZ DE FLÓREZ, CARMEN LILIANA FLÓREZ MARTÍNEZ y NINI YOHANA FLÓREZ MARTÍNEZ, cuyo tramite se encuentra en cabeza del Juzgado Doce Civil del Circuito de Bogotá bajo el radicado 2022-00256, habiéndose admitido la demanda y ordenado su notificación a las demandadas²³; sin que sea de recibo considerar el mecanismo constitucional como una instancia alterna en la que el juez de tutela pueda arrogarse las decisiones que le corresponde adoptar al fallador natural en ejercicio de las competencias atribuidas por la ley civil, más aún cuando por la etapa tan prematura en la que se encuentra ese trámite es posible para la aquí actora (demandada en el proceso judicial) proponer exactos argumentos como los que hoy fundan su desacuerdo con el avalúo comercial del bien inmueble afectado, allegando para esos propósitos los medios probatorios técnicos que respalden su dicho.

En últimas, como acertadamente lo decantó la falladora de primera instancia, la accionante *“(…) cuenta con los medios idóneos y eficaces dentro del proceso de expropiación en comento, para que allá, en el escenario natural y competente, aduzca lo manifestado en el amparo que nos ocupa, en procura de amparar los derechos que considera vulnerados; los cuales pueden ser invocados ante el Juzgado Doce Civil del Circuito de Bogotá dentro del proceso de Expropiación tramitado bajo el radicado 2022-00256, es decir, que lo pretendido en esta acción no puede ser objeto de amparo constitucional, por existir una previsión normativa que da respuesta eficiente y oportuna a las circunstancias planteadas por la actora; y que valga decir apenas inició su trámite, hallándose en notificación a la parte demandada, entre ellas a la aquí tutelante, para que sea en la acción de expropiación donde ejerza el derecho de defensa que crea pertinente a fin de*

²² Expediente que fuera allegado en préstamo al presente trámite de tutela.

²³ Auto del 12 de julio de 2022, relacionado como documento 2 del expediente en préstamo proveniente del Juzgado 12 Civil del Circuito de Bogotá.

*amparar los derechos que considere vulnerados; y que lógicamente no lo es ésta acción residual y subsidiaria*²⁴.

Ahora bien, frente a la concurrencia de un perjuicio irremediable que torne procedente la acción constitucional es del caso indicar, en consonancia con la postura de la *A quo*, que en efecto la señora ROSARIO MARTÍNEZ DE FLÓREZ no es una persona de la tercera edad sino una adulta mayor que por mandato constitucional ostenta la condición de sujeto de especial protección, correspondiendo flexibilizar²⁵ el análisis de subsidiariedad sin llegarse a implicar que la mencionada condición por sí sola justifique la procedibilidad de la acción de tutela, cuando la interesada encuentra a su disposición medios alternativos de defensa efectivos y oportunos para lograr la garantía de sus derechos.

En ese escenario, se avizora que la accionante no acreditó siquiera sumariamente la amenaza a sus derechos fundamentales bajo condiciones de gravedad, inminencia y urgencias, aun cuando era su carga cumplir con esa exigencia según se decantó con suficiencia en el apartado jurisprudencial traído en el numeral 3.1.1. de esta providencia, pues recuérdese que *“(…) no se trata de la simple posibilidad de lesión, sino de la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de manera injustificada. La amenaza requiere un mínimo de evidencia fáctica, de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o menoscabo material o moral”*²⁶.

Sobre el mismo punto, deviene pertinente advertir que *“el derecho de propiedad protege los atributos clásicos, empero éstos deben acompañarse con la función social y ecológica, así como con la garantía del interés general y utilidad. En desarrollo de ese mandato, el Estado puede adquirir bienes a través de la negociación o la expropiación. En esta última vía, las autoridades obligan al particular a entregar a la administración el dominio sobre un objeto, siempre y cuando cancele una indemnización. Dicho escenario genera tensión entre el principio de prevalencia del interés general y el derecho de propiedad privada, choque que se resuelve con la cesión del derecho individual a cambio de una indemnización justa (…)”*²⁷.

Luego entonces, se sabe que en el particular no se discute la procedencia de la causal que justifica la expropiación del inmueble objeto de litigio, sino que la

²⁴ Folios 134-160 expediente unificado y digitalizado de primera instancia, coincidente con su índice electrónico.

²⁵ Corte Constitucional, T-117 de 2019.

²⁶ Extractado de T-647 de 2015

²⁷ Corte Constitucional, C-750 de 2015

discusión gira en torno a la cuantía de la indemnización que corresponde recibir por la cesión del dominio al Estado, lo que permite inferir a esta Sala que la separación de la actora para con su inmueble es un hecho que en virtud de la naturaleza de la figura de la expropiación con certeza va a acontecer (sea a inicios del proceso judicial de ser decretada la entrega anticipada o luego de proferida sentencia en el caso contrario) y por tal no puede considerarse como un daño evitable a través de la intervención del juez constitucional; sin embargo, el mismo proceso judicial garantiza el pago de una indemnización (de la misma manera puede pagarse anticipadamente cuando se acredite que el bien está destinado exclusivamente a vivienda o al finalizar el juicio), que es lo que verdaderamente constituye la garantía de los derechos del afectado.

Retribución económica que de conformidad con los elementos suasorios que acompañan la presente causa no muestra algún riesgo o traba que impida su efectivo reconocimiento, y en cuanto a su cuantificación se encuentran habilitados los espacios para que la accionante propenda por un cálculo ajustado a sus intereses; descartando así la necesidad de una urgente e inminente intervención tutelar.

En definitiva, surge evidente la improcedencia de la acción impetrada, dado su devenir contrario a la naturaleza subsidiaria conferida por el ordenamiento jurídico, pues frente a los diversos escenarios planteados se decantó la existencia y eficacia de los medios de defensa de la especialidad civil, así como la ausencia de supuestos que eventualmente pudiesen configurar un perjuicio irremediable que tornara imperativa la extraordinaria intervención del fallador constitucional.

Por sustracción de materia queda relevada esta Sala de abordar el fondo del asunto, en atención a la competencia del juez natural.

3.3. Cuestión final.

Alega el recurrente que “Al no haberse pronunciado la Concesión Autovía Pamplona, ni la Lonja de Oriente Concesión Bucaramanga –Pamplona y el Perito Avaluador Mario Camilo Barón, al estos haber guardado silencio, carece el juez constitucional de la valoración probatoria para poderse pronunciar con pertinencia, al Derecho Fundamental a la igualdad, que es el que se pretende proteger ante el carácter inquisitivo del proceso de expropiación, pues al no equipararse el valor de mi predio con los contiguos o colindantes que se han negociado, será completamente lesivas las determinaciones que se tomen allí, pues al no tener una

*propuesta basada en un valor real, llevará a una negociación completamente arbitraria y desproporcionada, generando un futuro litigio administrativo (...)*²⁸.

Sobre el particular, esta Sala precisa que, en gracia de discusión y de haberse superado el estudio de procedibilidad de la vía tutelar, con el propósito de brindar total claridad a los pedimentos planteados en el escrito impugnatorio, vale señalar que frente a la alegada vulneración del derecho a la igualdad derivado de la diferencia en los valores de la oferta económica realizada por el Estado para la enajenación voluntaria de predios colindantes al de la actora y de los cuales se afirma que “(...) *se les pagó por menores áreas valores mucho más altos a los que se me ofrecen a mí (...)*”²⁹, se hace extensible la hermenéutica pontificada en esta providencia según la cual la oposición al monto ofrecido como retribución a la entrega del dominio del inmueble a expropiar por considerarla irrisorio en comparación con otros predios, comporta un tópico cubierto por las etapas del juicio de expropiación judicial que se encuentra en curso en la jurisdicción civil y por tanto ajeno a la competencia del fallador de tutela.

De la misma manera la parte activa desconoce su carga probatoria, en tanto a pesar de plantear una presunta arbitrariedad y desigualdad en la determinación de la oferta económica surgida en la negociación administrativa, no se aportan los elementos de juicio que respalden su dicho achacando dicha labor a la actividad exclusiva de la juez constitucional, cuando es palmario que la operadora judicial desplegó las medidas a su alcance para lograr el fortalecimiento probatorio de la litis, sin obtener resultados favorables en ese respecto.

En ese orden de ideas, deviene inviable la posición que pretende tomar la accionante, desconociendo sus deberes para con el trámite constitucional que le exigían “(...) *demostrar los hechos en que se funda su pretensión, a fin de que la determinación del juez, obedezca a la certeza y convicción de que se ha violado o amenazado el derecho*”³⁰, sin que obre al interior del proceso la acreditación de alguna causa de imposibilidad material para hacerse con los elementos demostrativos del marco fáctico propuesto en el escrito promotor o la incursión en algunos de los supuestos que por vía jurisprudencial admite la inversión de la carga de la prueba³¹.

²⁸ Escrito de Impugnación a folios 190-192 expediente unificado y digitalizado primera instancia, coincidente con índice electrónico.

²⁹ Extracto hechos escrito de tutela.

³⁰ Corte Constitucional, T-571 de 2015.

³¹ “(...) *a Corte ha señalado que existen situaciones excepcionales en las que se invierte la carga de la prueba, en virtud de las circunstancias especiales de indefensión en las que se encuentra el peticionario, teniendo la autoridad pública accionada*

Finalmente, es del caso precisar que CORPONOR³² manifiesta no ostentar competencia para realizar avalúos y valoraciones de los recursos forestales afectados por la intervención del inmueble a expropiarse, ni tampoco para rendir conceptos científicos como el solicitado en el escrito promotor; reforzándose así la orfandad probatoria de la presente causa como manifestación del incumplimiento de los compromisos que sobre la materia le corresponden a la parte activa.

Lo anterior, no es óbice para que la interesada pueda hacer uso del concepto técnico rendido por la autoridad ambiental accionada CORPONOR, para los fines probatorios que considere pertinente en el curso del proceso judicial de expropiación o en cualquier otro en el que propenda por la defensa de los derechos que siendo de su titularidad aprecie conculcados.

En definitiva, dadas las claridades del caso y toda vez que no traducen aspectos con la virtualidad de derruir la improcedencia de la presente acción, esta Sala procederá de conformidad confirmando la decisión impugnada.

En armonía con lo expuesto, **LA SALA ÚNICA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO: CONFIRMAR LA SENTENCIA proferida por el Juzgado Segundo Civil Laboral del Circuito de este Distrito el 4 de agosto de 2022.

SEGUNDO: COMUNICAR lo decidido a los interesados, en la forma prevista por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

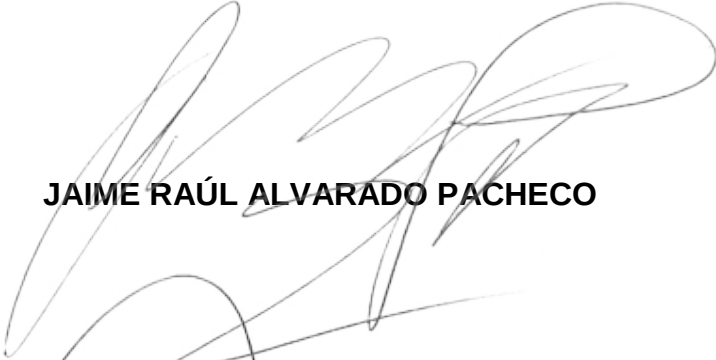
TERCERO: REMITIR la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión de conformidad con el reglamento expedido para ese efecto por el Consejo Superior de la Judicatura.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.

o el particular demandado, el deber de desvirtuarla. Así, se presumen ciertos los hechos alegados por el accionante hasta tanto no se demuestre lo contrario. Esto sucede por ejemplo en el caso de personas víctimas del desplazamiento forzado[16], en el que la Corte ha determinado presumir la buena fe e invertir la carga de la prueba en aras de brindarle protección a la persona desplazada. Igual sucede en materia de salud[17] para el suministro de medicamentos excluidos del POS, en los que se han establecido algunas reglas probatorias, como por ejemplo cuando se afirma carecer de recursos económicos por parte del actor (negación indefinida), situación en la que "se invierte la carga de la prueba correspondiendo en ese caso a la entidad demandada demostrar lo contrario". Sentencia ibidem.

³² Folios 120-121 expediente unificado y digitalizado primera instancia, coincidente con índice electrónico.

Los Magistrados,



JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO



JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ



NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS

Firmado Por:

Jaime Raul Alvarado Pacheco

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

003

Tribunal Superior De Pamplona - N. De Santander

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

Código de verificación: **70bc7be3f46ca28b48ecd314a5f1b823b16304b407b0799ca876c85222b9270f**

Documento generado en 15/09/2022 05:09:15 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>