



República de Colombia  
**Juzgado Laboral Municipal**  
**Pequeñas Causas**  
Armenia

<b>Referencia:</b>	Acción de Tutela
<b>Accionante:</b>	Luz Patricia Álvarez López
<b>Accionado:</b>	Municipio de Armenia
<b>Radicación:</b>	63-001-41-05-001-2023-00258-00

**Armenia, veintidós (22) de Septiembre de dos mil veintitrés  
(2023)**

### **SENTENCIA DE TUTELA**

Decide el despacho en primera instancia la acción de tutela promovida por **Luz Patricia Álvarez López** en contra del **Municipio de Armenia**, tramite al que fueron vinculados la **Oficina de Instrumentos Públicos de Armenia**, y la **Empresa de servicios Públicos de Armenia EPA**, y en el que se tuvo como coadyuvantes de la parte accionante a **Federico Mejía Álvarez, Martha Isabel Zuluaga Jaramillo, Olga Lucia Zuluaga Jaramillo, y Maria Cristina Zuluaga Jaramillo**

#### **I. ANTECEDENTES**

**Luz Patricia Álvarez López** promovió la acción constitucional con el propósito que se le amparen sus derechos fundamentales, vulnerados por la entidad accionada al expedir el Decreto 25 de 2023, *«por medio del cual se hace una declaratoria de utilidad pública e interés social de unos inmuebles y se imponen unas servidumbres y se dictan otras disposiciones»*.

Luego de la lectura y análisis del extenso y confuso escrito inaugural el despacho advierte que no se precisó cual o cuales derechos fundamentales fueron conculcados por la accionada;

sin embargo, lo que se puede inferir tanto del escrito introductor como de las pruebas aportadas al plenario, es que el principal reproche versa en el trámite que adelantó el Municipio de Armenia, para la expedición del decreto 25 de 2023, que dispuso declarar de utilidad pública un inmueble de propiedad de la accionante y de su hijo **Federico Mejía Álvarez**.

En efecto se constata que, mediante el acto administrativo referido, el Municipio encartado no solo declaró de utilidad pública el inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 280-29413, sino que además se solicitó a la Oficina de Instrumentos Públicos del Municipio que se inscriba tal determinación.

En auto del 19 de julio de 2023, se dispuso avocar la acción de tutela y se elevaron varios cuestionamientos al **Municipio de Armenia**, relacionados con si se respetó el goce y ejercicio del derecho fundamental al debido proceso (archivo 17 expediente digital); al punto, la autoridad cuestionada insistió en que salvaguardó tal garantía. Para tal efecto manifestó que mediante Oficio GG-0102 del 07 de marzo de 2023 se dio una respuesta por parte de Empresas Públicas de Armenia ESP a Federico Mejía Álvarez, con dueño del predio identificado con matrícula inmobiliaria 280-29413, frente al avalúo dado a dicho predio y que le fue dado a conocer mediante la oferta de compra realizada a través de oficio GG-367 del 7 de julio de 2022, y de donde se infiere su conocimiento, de la realización del proyecto «*Construcción De Los Colectores De Las Quebradas La Florida, San Nicolas Y Rio Quindío, Municipio De Armenia*», el cual le iba a limitar 1116,76 m<sup>2</sup> del predio, y al no obtenerse respuesta, la Empresa procedió a promover demanda ante la jurisdicción ordinaria.

La accionada dijo que el decreto 25 de 2023, fue notificado en la «*gaceta oficial del municipio No 2782*», y que para su expedición se realizó todo el proceso de notificación a los interesados, y específicamente Empresas Públicas de Armenia ESP, a través de oficio GG 367/2022, le notificó al accionante de la oferta económica de indemnización por franja de servidumbre requerida para el desarrollo del proyecto «*Construcción De Los Colectores De Las Quebradas La Florida, San Nicolas Y Rio Quindío, Municipio De Armenia*», y que a pesar de «*no haberse notificado a cada uno de los propietarios de los predios a afectar, SI se surtió el proceso de oferta de compra realizada por parte de Empresas Públicas de Armenia ESP*». Reiteró que, en el caso particular, la referida oferta se materializó mediante oficio G. G. 367 del 7 de julio de 2022 notificado el 21 de julio de 2022 por medio de guía 980402010015, sin que se haya obtenido respuesta de parte de los propietarios, lo que originó, entre otras razones, la declaratoria de utilidad pública e interés social de una franja de terrero del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 280-29413 y se impuso servidumbre de alcantarillado sobre la misma.

La accionada agregó que en el proceso de expropiación administrativa, se adelantó un estudio de títulos respecto de los bienes que iban a ser objeto de tal medida, la cual se adelantó por EPA; también dijo que a la fecha si bien se ha tasado el valor de la indemnización administrativa a consignar a los titulares del predio en \$ 10.907.321 no ha existido respuesta de los titulares del inmueble. (f. 2-4 archivo 30).

En respuesta adicional dada al despacho en atención a la vaguedad ofrecida frente a algunos cuestionamientos, agregó la autoridad que a pesar de que no existió aceptación de la oferta económica por parte de los accionantes frente al proceso

administrativo de expropiación, la ley 1742 de 2014 les habilita para adoptar la decisión de inscripción del inmueble. (archivo 17 expediente digital)

Por su parte la **Oficina de Instrumentos Públicos de Armenia**, en lo reelevante para el presente asunto señaló que el 13 de marzo de 2023, se radicó ante sus dependencias solicitud de registro del Decreto 25 del 03 de febrero del 2023 de la Alcaldía de Armenia «*Por medio del cual se hace una declaratoria de utilidad pública e interés social de unos inmuebles y se imponen unas servidumbres y se dictan otras disposiciones*», ello para efectos de que se inscriba la decisión administrativa sobre algunos predios, tal como lo permite el artículo 17 de la ley 1579 del 2012; explicó que se le asignó a dicho trámite el número de radicación 2023-280-6-4318. Así mismo aclaró que dicho acto administrativo aun no ha sido registrado, y debe esperar su turno en atención al principio de prioridad o rango establecido en el artículo 3 del estatuto registral. (fs. 3 a 5 archivo 016).

Finalmente la **Empresa de Servicios Públicos de Armenia – EPA ESP**, manifestó que inició proceso de negociación directa, con los propietarios del predio identificado con Código catastral No. 00-1-000-453 y matrícula inmobiliaria 280-29413, con dirección o nomenclatura: SIN DIRECCION ubicado en el departamento del QUINDIO. Agregó que la oferta económica, se realizó mediante el oficio G.G. 367 del 7 de julio de 2022, donde se consignaba información referente a indemnización por Franja de Servidumbre requerida para la ejecución del proyecto «*construcción de los colectores de las quebradas la florida, San Nicolas y Rio Quindío, Municipio de Armenia*». Agregó que el 21 de Julio de 2022, se efectuó la notificación personal de la oferta económica de indemnización la cual fue remitida con Guía de

Entrega No. 980402010015. Agregó que tanto el avalúo como el estudio de títulos efectuado respecto al predio identificado con FMI 280-29413 fueron realizados a través del contrato de Consultoría No. 09 de 2020 ejecutado por el contratista Ismael Ramírez Guevara. Señaló que de acuerdo al informe de valuación de servidumbre elaborado por el ingeniero civil, Aurelio Jaramillo Mejía, se estableció que La franja de servidumbre requerida tiene Mil Ciento Dieciséis Coma Setenta Y Seis Metros Cuadrados (1116,76 m<sup>2</sup>), avaluada por Diez Millones Novecientos Siete Mil Trescientos Veintiún Pesos Con Veinticinco Centavos M/Cte. (\$10.907.321) cuya limitación operará de manera permanente. Dijo que a la fecha la Empresa prestadora no ha obtenido respuesta a la oferta económica que Empresas Públicas de Armenia, E.S.P. le realizó y notificó en manera debida a los propietarios del predio identificado con nomenclatura Carrera 13 Calles 5 y 7 De Armenia. La accionada recalcó que el Artículo 56 de la Ley 142 de 1994 preceptúa lo siguiente «*Declárase de utilidad pública e interés social la ejecución de obras para prestar los servicios públicos y la adquisición de espacios suficientes para garantizar la protección de las instalaciones respectivas...*», que en reiteradas ocasiones la Entidad dio respuesta a peticiones instauradas por el actor; finalmente señaló que el accionante recientemente impetro acción de tutela por hechos similares relacionados con el predio identificado con folio de matrícula No. 280-29413 con radicado 63001-2214-000-2023-00044-00 (206) de la cual tuvo conocimiento la Sala Civil Familia Laboral Tribunal Superior; acción que no prospero al declararse improcedente.

Finalmente indicó que en la actualidad y dando continuidad al proceso de imposición de servidumbres respecto al predio identificado con Folio de Matricula Inmobiliaria No. 280- 29413 y por tratarse de un proyecto de utilidad pública e interés

social, Empresas Públicas de Armenia Inicio proceso de Demanda para imposición de servidumbre por ley 56 de 1981 ante la jurisdicción ordinaria Radicado No. 63001400300620230023300 Proceso asignado por reparto al Juzgado 6° Civil Municipal De Armenia y trasladado posteriormente al Juzgado Civil Del Circuito (Reparto) Dada la cuantía. (f. 2 a 4 archivo 5)

Respecto de los Terceros interesados en el tramite tutelar; en auto del 19 de julio de 2023 se ordenó al Municipio de Armenia que se sirviera enterar de la existencia de esta acción constitucional a las partes involucradas o relacionadas en el Decreto 25 de 2023, a través de la forma más expedita (f. 17 archivo 17)

**Martha Isabel Zuluaga Jaramillo, Olga Lucia Zuluaga Jaramillo, y Maria Cristina Zuluaga Jaramillo**, a través de apoderado judicial, manifestaron coadyuvar la postura del accionante. (Archivo 90 ED)

**Para resolver basten las siguientes,**

## **II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

### **1. De la cosa juzgada Constitucional y temeridad de la acción de tutela.**

Respecto de la Cosa Juzgada la Corte Constitucional ha destacado que para que una providencia se considere cosa juzgada constitucional frente a otra debe existir identidad de objeto, de causa petendi y de partes. La identidad de causa, implica que las acciones se fundamentan en unos mismos hechos que le sirven de origen; La identidad de objeto, por su

parte significa que las demandas buscan la satisfacción de una misma pretensión tutelar o sobre todo el amparo de un mismo derecho fundamental; y la una identidad de partes, cuando las acciones se dirijan contra el mismo demandado y, del mismo modo, se hayan interpuesto por el mismo demandante, ya sea en su condición de persona natural o persona jurídica, de manera directa o por medio de apoderado. **(CC T-727 de 2011, T-730 de 2015).**

Este fenómeno jurídico tiene como fin evitar que los funcionarios judiciales conozcan, tramiten o decidan un asunto ya resuelto, mediante un fallo de tutela que ha cobrado ejecutoria, bien sea en sede de revisión por parte de la Corte Constitucional o en sede de instancia cuando la misma decide no seleccionarlo. (CC T-272/19)

Respecto de la temeridad, de conformidad con el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, se encuentra proscrito por el ordenamiento jurídico que, sin motivo expresamente justificado, una misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces de la república; en aquellos eventos según la norma procede el rechazo de la acción constitucional.

## **2. Aspectos generales de la acción de tutela**

Al tenor del **artículo 86 de la C.P.**, la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario de defensa judicial de derechos fundamentales cuando quiera que éstos estén siendo vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o privada en los casos previstos en la ley; además y de conformidad con lo previsto en los artículos 1, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto 2591 de 1991, para efectos de determinar la

procedencia de la acción de tutela debe acreditarse los requisitos de legitimación en la causa (activa y pasiva); la inmediatez; y la subsidiariedad.

En lo referente a la **legitimación en la causa por activa**, el artículo 86 de la constitución política en concordancia con el artículo 10 del decreto 2591 de 1991, establece que ésta se configura: i) a partir del ejercicio directo de la acción ii) de la representación legal, -como en el caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas- iii) a través de apoderado judicial -caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción se debe anexar el poder especial para el caso o en su defecto el poder general respectivo-; iv) o por medio de agente oficioso. No obstante, esta última figura no procede directamente, pues es necesario que el agente oficioso afirme que actúa como tal y además demuestre que el agenciado no se encuentra posibilitado para promover su propia defensa. **(CC T-054 de 2014)**.

Respecto de la **legitimación por pasiva**, de la lectura de los artículos 5, 13 y 42 del decreto 2591 se establece que la acción de tutela se puede promover contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, y de los particulares, en este último caso siempre que estén encargados de la prestación de un servicio público, o, respecto de quienes el solicitante se halle en situación de subordinación e indefensión.

En lo que comporta a la **inmediatez**, la finalidad de la acción de tutela es garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados; en ese orden si bien la acción de tutela puede formularse en cualquier tiempo, su interposición debe darse en un tiempo razonable, oportuno y

justo. Sin embargo, la Corte Constitucional ha indicado que el requisito no es exigible de forma estricta cuando se demuestra que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez sea muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos continúa y es actual. **(CC T-194 de 2021)**

Finalmente y en lo que atañe a la **subsidiariedad** el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela tiene un carácter subsidiario, por lo que solo procede cuando quiera que el afectado no tenga otro medio de defensa judicial; también cuando existiendo el mecanismo i) se ejerza la acción como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, o ii) éste resulte ineficaz, caso en el que la tutela se convierte en un mecanismo de protección definitivo **(CC T-177 de 2013)**.

La valoración del perjuicio irremediable implica la concurrencia de varios elementos esenciales a saber, i) que sea cierto, es decir que existan fundamentos empíricos acerca de su probable ocurrencia, ii) debe ser inminente, esto es que esté próximo a suceder, y iii) que su prevención o mitigación sea urgente para evitar la consumación de un daño. **(CC-T 554 de 2019)**

### **3. Procedencia de la Acción de tutela contra actos administrativos.**

Tratándose del cuestionamiento de actos administrativos por vía de acción de tutela, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en descartar por regla general tal proceder. La razón detrás de este limitante es que el artículo 88 de la ley 1437 de 2011 expresa que los actos administrativos se encuentran amparados por el «principio de legalidad», que presupone que la

administración al momento de manifestarse a través de un acto, respeta las garantías constitucionales y legales a las que está subordinada; esto a la vez permite suponer que los funcionarios del Estado conocen tales prerrogativas y habrán de respetarlas en todo momento, por lo que la legalidad de un acto administrativo se «presume» (T-076/18).

Precisamente por la presunción de legalidad de los actos administrativos, es el Juez Contencioso Administrativo la autoridad principal ante quien se deben ventilar los eventuales vicios o defectos de legalidad de estos y no es dable mediante el mecanismo excepcional de la acción de tutela remplazarle. De hecho, ante dicha jurisdicción existe mecanismos de defensa, o medios de control, para cuestionar tales falencias, verbigracia las acciones de nulidad simple (Artículo 137 CPACA), nulidad y restablecimiento del derecho (Artículo 138 CPACA) e incluso se pueden solicitar la práctica de medidas cautelares (Artículo 233 CPCA).

Si bien excepcionalmente se avala la intervención del Juez Constitucional para cuestionar la legalidad de los actos administrativos, ello solo es dable en los términos del artículo 6 del decreto 2591 de 1991 cuando quiera que el afectado no tenga otro medio de defensa judicial; también cuando existiendo el mecanismo i) se ejerza la acción como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, o ii) éste resulte ineficaz, caso en el que la tutela se convierte en un mecanismo de protección definitivo (T-031/13).

#### **4. Debido proceso administrativo y derecho de defensa en el trámite de Expropiación Administrativa.**

El artículo 58 de la Constitución Política establece como derecho fundamental el de la propiedad privada; tal derecho no es absoluto y en caso de conflicto de este derecho de raigambre particular con el interés público o social, aquel debe ceder y primar el interés general. Y esto es así por la función social de la propiedad, a la cual se le atribuye entre otras cosas una función social y ecológica, por lo que los propietarios deben utilizar el inmueble de forma que beneficie a la comunidad y al medio ambiente.

Una de las excepciones al respeto de la propiedad privada como regla general tiene que ver con la expropiación judicial o administrativa, con el pago de una indemnización previa; así lo señala el artículo 58 *ibid.*, pero ello solo es posible en aquellos eventos de «utilidad pública o interés social». En otras palabras, la expropiación se considera una medida excepcional que busca equilibrar los derechos particulares con los deberes sociales.

Ahora bien, ha de recordarse una vez más, que el debido proceso es un derecho fundamental que tiene que garantizarse en cualquier proceso judicial, administrativo, o de cualquier otra naturaleza, incluyendo el proceso de expropiación.

Tratándose en concreto de la Expropiación por vía administrativa, lo primero a señalar es que ésta se define como: «una herramienta de adquisición de bienes inmuebles, en las situaciones en las cuales la administración pública, considere que están dadas unas condiciones especiales de urgencia para la adquisición de inmuebles, que sean previamente declarados como de utilidad pública o interés social».<sup>1</sup> La Corte Constitucional por su parte la definió como: «Un instituto, un negocio o una operación de

---

<sup>1</sup> Garzón Correa, C. A. (2022). Requisitos y procedimiento de la expropiación de predios por vía administrativa en Colombia. *Unilibre*, 46(2), 13–23. <https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaiuris.2.8483>

*derecho político, por medio del cual el Estado, por razones de utilidad pública o interés social, priva coactivamente de la titularidad de un determinado bien a un particular de acuerdo con un procedimiento específico y previo el pago de una indemnización» .(CC T-284/94)*

Los artículos 44 y 61 de la ley 338 de 1997, el artículo 339 de la ley 1534 de 2012, el decreto 199 de 2013 emanado del Ministerio de Vivienda y la ley 1682 de 2013, se encargaron de regular los aspectos referentes al derecho constitucional a la propiedad privada en relación con el proceso de expropiación administrativa. Desde la óptica del procedimiento deben destacarse estos aspectos:

- 1. Respeto del debido proceso:** De conformidad con el artículo 20 de la ley 1682 de 2013, *«Debe garantizarse el debido proceso en la adquisición de predios necesarios para el desarrollo o ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte»*; esto implica según la norma que, *«las entidades públicas o los particulares que actúen como sus representantes, deberán ceñirse a los procedimientos establecidos en la ley, respetando en todos los casos el derecho de contradicción»*
- 2. Legitimación en la causa por activa:** En los términos del artículo 59 de la ley 338 de 1997, el proceso de expropiación administrativa tiene como legitimado por activa, esto es quien puede adelantar el respectivo proceso a los Representantes Legales de las siguientes entidades: la Nación, las entidades territoriales (Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios Indígenas), las Áreas Metropolitanas, las asociaciones de Municipios y también los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos.

3. Debe seguir al menos las siguientes etapas para su perfeccionamiento: i) **oferta de compra**: La entidad expropiante debe presentar una oferta de compra al propietario y notificarla oficialmente, dando inicio al proceso de negociación. En los términos del artículo 25 de la ley 1682 de 2013, el acto administrativo contentivo de la oferta debe notificarse de forma personal al titular del derecho de dominio del bien afectado, y debe registrarse ante la oficina de instrumentos públicos; este documento debe incluir 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 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 cancelará a cada propietario o poseedor según el caso.* ii) **negociación directa**: Según el artículo 25 de la ley 1682 de 2013, una vez notificada la oferta se entenderá iniciada la etapa de negociación directa, en la cual el propietario o poseedor inscrito tendrán un término de quince (15) días hábiles para manifestar su voluntad en relación con la misma, bien sea aceptándola, o rechazándola, se lleva a cabo entre la entidad expropiante y el propietario del inmueble. Durante esta etapa, ambas partes intentarán llegar a un acuerdo sobre el precio y condiciones de venta del inmueble. Si la negociación es exitosa y se logra un acuerdo, se procede a la enajenación voluntaria y se concreta la compra del inmueble sin la necesidad de una expropiación administrativa, para tal efecto, 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; a contrario sensu, el propietario puede rehusarse expresamente a aceptar la oferta, o se puede asumir que renunció a la negociación, este último evento se produce si a) Guardan 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 por causas imputables a ellos mismos. La norma establece que treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, y si no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, será obligatorio iniciar el proceso de expropiación contenidos en un contrato de promesa de compraventa y/o escritura pública iii) **Expropiación en sede Administrativa:** De conformidad con el artículo 25 de la ley 1682 de 2013, si la negociación directa no prospera o el propietario rechaza la oferta de compra, la entidad expropiante procederá con la expropiación administrativa.

4. **Notificación del acto administrativo que declara la expropiación:** De conformidad con lo lineado en el artículo 69 de la ley 1682 de 2013, i) El acto que decide la expropiación se notificará al propietario o titular de derechos reales sobre el inmueble expropiado, de conformidad con lo previsto en el Código Contencioso Administrativo; ii) Contra la decisión por vía administrativa sólo procederá el recurso de reposición, el cual deberá interponerse en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo a partir de la notificación. El recurso deberá ser decidido dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de su interposición, y si

transcurrido ese lapso no se ha tomado decisión alguna, se entenderá que el recurso ha sido decidido favorablemente.

5. **Pago de la Indemnización:** En los términos del artículo 70 de la ley 388 de 1997, antes de la entrega material del bien, la entidad expropiante deberá poner a disposición y pagar previamente al afectado el valor correspondiente del precio indemnizatorio, de acuerdo con los términos y condiciones establecidos en la resolución de expropiación administrativa. Si el particular no retira dichos valores y los documentos de deber dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria, la entidad deberá consignarlos en la entidad financiera autorizada para el efecto a disposición del particular, y entregar copia de la consignación al Tribunal Administrativo en cuya área de jurisdicción se encuentre ubicado el inmueble dentro de los diez (10) días siguientes, considerándose que ha quedado formalmente hecho el pago. El registrador de Instrumentos públicos deberá verificar antes de la inscripción del acto administrativo de expropiación que el propietario o los titulares de otros derechos reales sobre el inmueble, han retirado el valor de la indemnización y los documentos de deber correspondientes, o que se ha efectuado la consignación correspondiente conforme a lo previsto en el numeral 2 de este artículo. En caso de no cumplirse con el pago o no acreditar su depósito, la expropiación queda sin efecto, y la administración debe reiniciar el procedimiento expropiatorio.

6. **Ejecutoria del acto administrativo que declara la expropiación:** En atención a lo dispuesto en el artículo 70 de la ley 1682 de 2013, una vez ejecutoriado el acto administrativo se producen los siguientes efectos i) El derecho de propiedad u otros derechos reales se trasladarán de las personas titulares de ellos a la entidad

que ha dispuesto la expropiación, para lo cual bastará con el registro de la decisión en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos ii) la entidad pública podrá exigir la entrega material del bien inmueble expropiado, sin necesidad de intervención judicial, para lo cual podrá acudir al auxilio de las autoridades de policía si es necesario, iii) Adquiere la obligación de utilizarlo para los fines de utilidad pública o interés social que hayan sido invocados, en un término máximo de tres (3) años contados a partir de la fecha de inscripción de la decisión correspondiente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

**7. Control de legalidad de la decisión de expropiación:**

Contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede acción especial contencioso-administrativa con el fin de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido, la cual deberá interponerse dentro de los cuatro meses calendario siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión

Como puede verse, es claro para el despacho que en el marco legal colombiano, el proceso de expropiación administrativa es una herramienta poderosa que permite a las entidades públicas adquirir los predios necesarios para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte y otros fines de utilidad pública o interés social. No obstante, este proceso debe llevarse a cabo con absoluto respeto al debido proceso y garantizar los derechos de los propietarios y poseedores de los inmuebles afectados.

La ley colombiana, a través de los artículos 44 y 61 de la ley 338 de 1997, el artículo 339 de la ley 1534 de 2012 y el decreto 199 de 2013, establece un marco normativo claro para la

expropiación administrativa. Se resalta la legitimación por activa, otorgando el papel protagonista a ciertas entidades públicas para adelantar el proceso.

Asimismo, el procedimiento de expropiación administrativa comprende etapas que deben seguirse rigurosamente, tales como la oferta de compra y la negociación directa con los propietarios. En caso de no lograrse un acuerdo durante la negociación directa, se procederá a la expropiación administrativa propiamente dicha.

Es crucial destacar que, en todo momento, el propietario o poseedor de los inmuebles debe ser notificado adecuadamente, y se debe garantizar su derecho a impugnar la decisión de expropiación a través de la acción contencioso-administrativa. Además, la ley establece que el pago de la indemnización debe realizarse antes de la entrega material del bien, y su incumplimiento acarrea la nulidad del proceso de expropiación.

En palabras más simples, el proceso de expropiación administrativa es una herramienta legítima y necesaria para el desarrollo de proyectos de utilidad pública en Colombia. Sin embargo, su implementación debe llevarse a cabo dentro de los límites del Estado de derecho, protegiendo siempre el derecho constitucional a la propiedad privada y respetando el debido proceso de los propietarios afectados. La adecuada aplicación de esta figura legal garantiza un equilibrio entre el interés general y los derechos individuales, promoviendo el desarrollo del país de manera justa y equitativa.

## **5. Caso Concreto**

### **5.1 Cuestión Previa – Cosa juzgada y/o Temeridad.**

En primer término y como cuestión previa, resulta esencial determinar si se ha configurado el fenómeno jurídico de la temeridad o de la cosa juzgada constitucional, respecto del asunto sobre el que versa la acción de tutela que en esta oportunidad revisa este estrado judicial, debido a que los accionados **Municipio de Armenia** y Empresas Públicas de Armenia EPA, informaron de la existencia de dos procesos similares a saber: i) radicación 63001310500320230016700, tramitada en el Juzgado 3 Laboral del Circuito de Armenia y ii) radicación 63001221400020230004400 (206) tramitada por la Sala Civil Familia Laboral Tribunal Superior de Armenia.

En ese horizonte y luego de contrastar las dos acciones constitucionales se infiere que puede existir una identidad de partes, al menos en lo referente a los aquí intervinientes y al Municipio de Armenia, EPA ESP, y la Oficina de Instrumentos Públicos; pero no existe identidad ni de hechos como tampoco de pretensiones. Al punto y aun cuando la redacción de las tutelas no es la más afortunada, se pudo inferir que en el Juzgado 3 Laboral del Circuito, la acción fue promovida por Federico Mejía Álvarez, y a través de ella buscó que «Se ordene a la entidad accionada que, dentro de las 48 siguientes a la notificación del fallo de tutela, proceda a otorgar la licencia para el vertimiento de aguas residuales a la CASA 72, del Condominio ecológico San Miguel, del municipio de Circasia, Quindío» (Archivo 25 Expediente Juzgado 3 Laboral f. 2 Archivo 21), por su parte, en el Tribunal Superior de Armenia, el despacho encontró que las pretensiones incoadas tienen que ver con el trámite del proceso ordinario civil que adelantan los aquí accionantes y cuestiona aspectos referentes al trámite.

En ese orden, no se puede predicar la existencia de cosa juzgada ni temeridad entre las dos acciones constitucionales tramitadas por la aquí accionante, lo que permite continuar con el análisis del asunto.

## 5.2 **Análisis de Procedencia de la Tutela.**

Sobre el particular, encuentra el despacho que **Luz Patricia Álvarez López** se encuentra legitimada por activa para invocar la protección de sus derechos fundamentales. En efecto, en los términos del artículo 10 del decreto 2591 de 1991 actúa a nombre propio, y es la titular del derecho de dominio del inmueble objeto de la decisión administrativa de expropiación; esto es el inmueble identificado con el predial 6300101060000022000010000000, y matrícula inmobiliaria 280-29413. Por su parte y en atención a que **Federico Mejía Álvarez**, también ostenta la calidad de propietario del ubicado en la ciudad de Armenia, y como quiera que éste dirigió sendos memoriales demostrando interés en este asunto, éste despacho en auto del 19 de julio de 2023, le tuvo como coadyuvante, y de contera en los términos del artículo 13 del decreto 2591 de 1991 goza de legitimación para actuar en este proceso.

Por su parte **el Municipio de Armenia, Empresas Públicas de Armenia EPA, y la Oficina de Instrumentos Públicos de Armenia**, se encuentran legitimados por pasiva, en los términos del artículo 13 del decreto 2591 de 1991 pues son entidades de derecho publico de las cuales se denunció la presunta violación o amenaza de los derechos fundamentales de las partes.

Por otra parte, ha de destacarse que el requisito de inmediatez también se superó habida cuenta que la presunta afectación del derecho fundamental a los actores se materializó con la

expedición del decreto 25 de 2023 fechado el 3 de febrero de 2023, notificado según indicó la accionada en la «**gaceta oficial del municipio No 2782**», y la inscripción del acto administrativo se radicó hasta el 13 de marzo de 2023. Bajo esa arista desde la calenda en que se produjo el acto administrativo de expropiación y sus efectos en el patrimonio de los accionantes, transcurrieron apenas cuatro (4) meses, término que para el despacho es razonable para incoar la acción, máxime si se tiene en cuenta que los efectos de un potencial registro de la decisión aun no se ha materializado porque en términos de la oficina de Instrumentos Públicos, está en turno; es decir se siguen postergando en el tiempo los posibles efectos de la decisión administrativa censurada constitucionalmente.

Respecto de la subsidiariedad, ciertamente la Jurisprudencia Constitucional ha destacado que la acción de tutela resulta improcedente para cuestionar la validez de actos administrativos, pues éstos gozan de presunción de legalidad, lo cierto es que en este caso tal requisito puede ser superado, pues el análisis conjunto del acervo probatorio permite inferir que puede configurarse un perjuicio irremediable, en el momento en que se registre definitivamente el acto administrativo que despojó de la propiedad del accionante y éste sea sacado del mercado, hecho que aun no ha acontecido, pero está pendiente de ejecución; además aun cuando el CPCA cuenta con mecanismos propios de defensa, tal mecanismo resultaría ineficaz si el despacho no se cerciora que al interior del trámite administrativo de expropiación se respetaron las garantías mínimas fundamentales de contradicción.

Además, tal requisito puede flexibilizarse, pues **Luz Patricia Álvarez** tiene en la actualidad mas de 73 años, ello se infiere del registro civil de nacimiento del también accionante **Federico**

**Mejía Álvarez**, pues allí se indicó que para la calenda de nacimiento de éste ultimo que lo fue el 10 de julio de 1981, contaba aquella con 31 años de edad. (f. 11 archivo 001). En ese orden de ideas, fluye que la accionante es un sujeto de especial protección en su calidad de persona de la tercera edad, por lo que a juicio del despacho someter el presente asunto, en el que se cuestiona la validez de una expropiación administrativa, a un debate en un juicio administrativo es una carga que no está en condiciones de soportar.

En este orden de ideas, el despacho procedió a revisar si la autoridad accionada Municipio de Armenia, respetó las garantías mínimas de debido proceso y derecho de defensa en cada una de las etapas del proceso administrativo de expropiación.

Al punto lo primero que nota el despacho es que el proceso de expropiación Administrativo lo inició **Empresas Públicas de Armenia EPA** a través del oficio GG 367 de 2022 (fs. 20 a 52 archivo 050), y no la autoridad accionada esto es el **Municipio de Armenia**, si bien el artículo 59 de la ley 338 de 1997 faculta a las entidades públicas como la EPA ESP, tal potestad está sometida a que los estatutos se lo permitan, situación que en este caso no se acreditó. Bajo esa arista, si **Empresas Públicas de Armenia EPA**, estaba facultada para adelantar el proceso administrativo de expropiación, debía quedar claro de donde surge esa legitimación; con todo resulta paradójico que la entidad de servicios públicos inició el proceso de expropiación y lo terminó el **Municipio de Armenia**; esa disparidad no puede ser oponible al accionante, pues quien adelanta el proceso debe culminarlo, o demostrar la razón por la que se produce esa división de funciones en el trámite.

Aparte del anterior formalismo, que podría no resultar grave a la luz de los hechos, si llama la atención al despacho que el documento de oferta omitió los requisitos mínimos determinados en el artículo 25 de la ley 1682 de 2013, a saber: i) en parte alguna del documento se le informó de forma clara y precisa a los accionantes, cuales son los procesos para lograr la expropiación, esto es enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial, ii) en parte alguna de la oferta se fijó el valor de la indemnización administrativa, y aun cuando ésta se podría inferir del documento anexo denominado «avalúo comercial» (f. 67 archivo 15), la norma es clara en señalar que ésta debe estar contenida en el documento de oferta, precisamente por ser esa su finalidad. Con todo y aun si se infiriera ese requisito de la documentación anexa, lo cierto es que en parte alguna se estableció el plazo para pagar la indemnización, ni la manera en que iba a adelantarse.

Sobre este punto, debe resaltar el despacho que a la fecha en que se tramita esta acción de tutela a los accionantes no se les ha indicado de forma clara el valor de la indemnización, tampoco la forma de pago de esta, y lo que es mas grave, ni siquiera se ha pagado, ello muy a pesar de que el artículo 70 de la ley 388 de 1997 claramente señala que antes de la entrega material del bien, la entidad expropiante deberá **poner a disposición y pagar** previamente al afectado el valor correspondiente del precio indemnizatorio. En este caso no se ha dado el pago ni se ha puesto en disposición del actor mediante el pago por consignación. No se explica entonces el despacho porque se busca que la oficina de instrumentos públicos de Armenia registre el acto administrativo que declaró una expropiación sin que a la fecha se hubiera pagado el precio por indemnización. Al punto, el despacho cuestionó de forma expresa tanto al Municipio de Armenia como a la EPA ESP si

*«Existió algún pago a los antes referidos por concepto de indemnización frente a la declaración de utilidad pública de los inmuebles referidos en el decreto 25 de 2003; de ser así informará el monto y fecha de pago.»* (F. 2 Archivo 17, f. 2 archivo 28).

En respuesta, el Municipio de Armenia a través de la Directora del Departamento Jurídico de Armenia, de forma vaga en dos ocasiones, señaló que solo han adelantado la oferta y están a la espera que exista una respuesta del actor (f. 4 archivo 30, f. 1-6 archivo 40), mientras que EPA ESP, señaló que *«a la fecha la Empresa prestadora no ha obtenido respuesta a la oferta económica que Empresas Públicas de Armenia, E.S.P., le realizó y notico en manera debida a los propietarios del predio identificado con nomenclatura CARRERA 13 CALLES 5 Y 7 DE ARMENIA»*.

Además, siguiendo con la cadena de desaciertos administrativos ha de decirse que si bien EPA ESP, notificó personalmente el oficio GG 367 del 7 de julio de 2023. (f. 47 archivo 15), en ningún acápite del documento notificado le explican a los accionantes sobre los recursos que tienen para discutir la decisión, a pesar de que el artículo 70 de la ley 1682 de 2013, define las gravosas consecuencias de no recurrir el acto administrativo o que el artículo 67 de la ley 1437 de 2011 establece los requisitos para que se entienda válida una notificación y que se concretan en la identificación de los recursos que proceden contra la decisión, las autoridades ante las que estos deben ser solicitados y los plazos exactos para hacerlo; en este caso, nada de esto se respetó.

Finalmente, también es llamativo el hecho de que la notificación del decreto 25 del 3 de febrero de 2023, fue

realizada a través de la «**gaceta oficial del municipio No 2782**», y no de forma personal a los accionantes dado que la decisión puso fin a una actuación administrativa; sobre este punto el propio artículo 69 de la ley 1682 de 2013, dispone la notificación de esta actuación la cual debe darse de forma personal y no mediante la gaceta oficial.

Hasta aquí es evidente que tanto el **Municipio de Armenia como Empresas Públicas de Armenia ESP**, no han respetado las garantías fundamentales mínimas del debido proceso y de defensa de los accionantes en el trámite de expropiación administrativa; de hecho, han creado y seguido un procedimiento que no tiene ningún respaldo en las normas que gobiernan ese aspecto, pasando por encima de los intereses de los administrados. El despacho nota con preocupación que este proceso atípico que se viene desarrollando en las entidades públicas, se tramita con evidente irrespeto de los derechos fundamentales de las personas que afectan con las medidas de expropiación, ya que desconocen de que se trata el proceso, dada la asimetría existente entre la administración pública y los administrados, aunado a que en las circunstancias actuales, se estarían enterando de la afectación a su patrimonio cuando se registran los actos administrativos de expropiación.

Por todo esto, el despacho tutelaré los derechos fundamentales al debido proceso y defensa de **Luz Patricia Álvarez López**, y **Federico Mejía Álvarez**, conculcados por el **Municipio de Armenia**, y la **Empresa de servicios Públicos de Armenia EPA**.

En consecuencia, se dejará sin valor ni efecto todo el proceso de expropiación administrativa que condujo a la expedición del decreto 25 de 2023, frente a las decisiones adoptadas en contra

del patrimonio de los accionantes, y que de paso afectan los derechos de los coadyuvantes **Martha Isabel Zuluaga Jaramillo, Olga Lucia Zuluaga Jaramillo, y Maria Cristina Zuluaga Jaramillo**. De esta forma y puesta en evidencia los protuberantes yerros en el trámite de expedición del acto administrativo procedan a revocarlo, con autorización de todos los afectados.

En consecuencia, se ordenará al **Municipio de Armenia**, y la **Empresa de servicios Públicos de Armenia EPA**, que rehaga el procedimiento de expropiación administrativa, con el respeto del derecho fundamental al debido proceso de los accionantes, y en concreto con observancia de los lineamientos que en ese sentido están contenidos en la ley 338 de 1997, ley 1534 de 2012, el decreto 199 de 2013 emanado del Ministerio de Vivienda y la ley 1682 de 2013 y demás normas concordantes.

También y en aras de evitar la disonancia entre el **Municipio de Armenia**, y la **Empresa de servicios Públicos de Armenia EPA**, frente al trámite del proceso administrativo de expropiación, se ordenará a las entidades que de forma conjunta o separada y en el termino no mayor a tres (3) meses brinden una capacitación, y/o actualización a los responsables de adelantar procesos administrativos de expropiación, todo en aras de evitar que los desaciertos expuestos en la parte motiva de esta providencia se repitan.

Finalmente se debe señalar que ningún atentado a los derechos fundamentales de los accionantes recae sobre la oficina de instrumentos públicos de Armenia, habida cuenta que a la fecha no ha registrado el acto administrativo de expropiación, y que en estricto sentido no debería hacerlo pues a la fecha ninguna indemnización se ha pagado a los actores.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Laboral Municipal de Pequeñas Causas de Armenia, Quindío**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONCEDER** la tutela de los derechos invocados por **Luz Patricia Álvarez López, y Federico Mejía Álvarez**, de condiciones civiles conocidas en el proceso.

**SEGUNDO: DEJAR** sin valor ni efecto todo el proceso de expropiación administrativa que condujo a la expedición del decreto 25 de 2023, frente a las decisiones adoptadas en contra del patrimonio de los accionantes, **Luz Patricia Álvarez López y Federico Mejía Álvarez**, y en la que también resultaron afectados **Martha Isabel Zuluaga Jaramillo, Olga Lucia Zuluaga Jaramillo, y Maria Cristina Zuluaga Jaramillo**.

**TERCERO: ORDENAR** al **Municipio de Armenia**, y a la **Empresa de servicios Públicos de Armenia EPA**, que, en el término no mayor a 15 días hábiles, rehaga el procedimiento de expropiación administrativa, con el respeto del derecho fundamental al debido proceso y en concreto con observancia de los lineamientos que en ese sentido están contenidos en la ley 338 de 1997, ley 1534 de 2012, el decreto 199 de 2013 emanado del Ministerio de Vivienda y la ley 1682 de 2013 y demás normas concordantes.

**CUARTO: ORDENAR** al **Municipio de Armenia**, y a la **Empresa de servicios Públicos de Armenia EPA**, que de forma

conjunta o separada y en el término no mayor a tres (3) meses brinden una capacitación y/o actualización a los responsables de adelantar procesos administrativos de expropiación, todo en aras de evitar que los desaciertos expuestos en la parte motiva de esta providencia se repitan y sigan afectando los derechos de los administrados. Las entidades anteriormente indicadas se servirán informar al despacho del cumplimiento de este orden una vez vencido el termino señalado, so pena que se adopten los correctivos a los que haya a lugar.

**QUINTO: NOTIFICAR** a los interesados en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**SEXTO: REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, si esta decisión no fuere impugnada

**Notifíquese y cúmplase,**

**MANUEL ALEJANDRO BASTIDAS PATIÑO**  
**JUEZ**



Puede escanear este código QR para acceder al Micrositio del Juzgado o dirigirse al siguiente enlace <https://t.ly/P-59>