

**Sentencia T-823/13
(Bogotá, D.C., Noviembre 12)**

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-
Requisitos generales y especiales de procedibilidad

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Subreglas para determinar el cumplimiento a pesar de que no exista un término de caducidad de la acción de tutela

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por incumplir requisito de inmediatez al presentar la acción en un tiempo prolongado sin justificación alguna en proceso de expropiación

Se evidencia que en los casos bajo estudio, los avalúos adquirieron firmeza en los términos del artículo 456 del CPC, el 8 de noviembre de 2010 y el 7 de febrero de 2012, lo cual demuestra el transcurso de un largo tiempo entre el momento de la conducta vulneradora y la interposición de las acciones de tutela, sin que se encuentre una justificación para una inactividad cercana a los 24 y 11 meses respectivamente

Referencia: expedientes T- 3.878.497 y T – 3.935.384

Fallos de tutela objeto de revisión:

Exp. T-3.878.497: Tribunal Superior de Buga – Sala Civil Familia – y Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil- del 18 de enero y 13 de marzo de 2013, respectivamente.

Exp. T-3.935.384: Tribunal Superior de Buga – Sala Civil Familia del 25 de enero de 2013.

Accionante: Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) – antes Instituto Nacional de Concesiones (INCO).

Accionado: Juzgado Segundo Civil del Circuito de Buga.

Magistrados de la Sala 2ª de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1. Demanda de tutela.

1.1. Elementos y pretensión.

1.1.1. Derechos fundamentales invocados. Debido Proceso, igualdad y acceso a la administración de justicia.

1.1.2. Conducta que causa la vulneración. La supuesta configuración de un defecto procedimental y sustantivo, - en el marco de diferentes procesos de expropiación judicial - en relación con el nombramiento de los peritos encargados de establecer el precio comercial de los inmuebles a expropiar. En particular, se señala el incumplimiento de las normas especiales de dicho proceso en cuanto el deber de designar a peritos inscritos al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

1.1.3. Pretensión. Dejar sin efectos las decisiones judiciales mediante los cuales se decretaron y acogieron los dictámenes periciales.

1.2. Fundamentos de la pretensión.

1.2.1. Exp. T – 3.878.497

1.2.1.1. Con el objetivo de adelantar el “Proyecto de desarrollo Malla Vial del Valle del Cauca”, el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) inició proceso administrativo de enajenación voluntaria para la adquisición del predio de los señores Ángel Jaime Grajales Santa y Cruz Elena Patiño Grajales, ubicado en la jurisdicción del Municipio de Buga, Valle del Cauca.

1.2.1.2. La entidad pública mediante avalúo realizado por la Lonja de Propiedad Raíz de Cali, estableció que el valor comercial del inmueble era de \$ 2.101.585.530 de pesos. Dicha decisión no fue aceptada por los propietarios del predio, razón por la cual se inició proceso de expropiación judicial, el cual correspondió por reparto al Juzgado Segundo del Circuito de Buga.

1.2.1.3. Mediante sentencia del 28 de marzo de 2007, se decretó la expropiación del inmueble a favor del INCO. Así mismo, se ordenó el avalúo del lote de terreno expropiado, siendo designado el señor Álvaro Alzate Cruz para que rindiera la experticia¹. En el término establecido se rindió el peritazgo, estableciendo como valor comercial del bien la suma de

¹ Sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Buga del 28 de marzo de 2007. Fls. 167 del cuaderno No. 8 del expediente del proceso de expropiación. Debido al impedimento aceptado al perito García Holguín, se realizó una nueva designación al señor Álvaro Zarate Cruz

\$16.864.941.229 de pesos y una indemnización por perjuicios de \$ 6.625.079.400.

1.2.1.4. El 13 de junio de 2007, el INCO presentó objeción por error grave del anterior informe pericial. Ante tal situación, el juzgado de conocimiento ordenó la práctica de un nuevo dictamen pericial, designando al señor Jorge Enrique Posada² quien hace parte de la lista de auxiliares de la justicia.

1.2.1.5. El 26 de octubre de 2007, se presentó el nuevo dictamen pericial, señalando una suma total a indemnizar a favor de los propietarios del predio de \$16.827.789.279 de pesos³. El INCO solicitó aclaración y complementación al mencionado dictamen pericial. El 5 de diciembre de 2007, se rindió la aclaración y complementación del segundo dictamen pericial dentro del proceso de expropiación⁴.

1.2.1.6. El juzgado de conocimiento, el 12 de febrero de 2008, resolvió decretar un tercer dictamen pericial para establecer el valor comercial del inmueble. En esta providencia, se relaciona que se solicitó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Cámara de Comercio de la ciudad de Cali, suministrar *“la lista de peritos evaluadores que estas entidades poseen”*⁵, sin embargo, y ante la respuesta del IGAC de que sus avalúos son practicados por peritos externos el *“juzgado se vio en la necesidad de acudir a la lista de auxiliares que se lleva en la ciudad de Santiago de Cali”*⁶.

1.2.1.7. Se designó al auxiliar de la justicia César Lot Abadía Saavedra, quien el 30 de abril de 2008, presentó informe técnico estableciendo la suma total a pagar de \$18.442.838.380 de pesos⁷. El 14 de mayo de 2008, el INCO presentó solicitud de aclaración y complementación del mencionado tercer dictamen pericial.

1.2.1.8. El 24 de julio de 2008, el INCO presentó objeción por error grave contra el mismo tercer peritazgo⁸. Esta fue negada de plano por el juez de conocimiento mediante providencia del 4 de julio de 2008 con base en el numeral 5º del artículo 238 del Código de Procedimiento Civil⁹. El 11 de julio de 2008, el INCO presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la providencia que negó la objeción¹⁰. Este fue negado mediante providencia del 10 de noviembre de 2008¹¹.

² Auto del 13 de agosto de 2007. Cuaderno No. 4 en expediente del proceso de expropiación.

³ Dictamen pericial en el cuaderno No. 5 del proceso de expropiación.

⁴ Cuaderno No. 7 del proceso de expropiación.

⁵ Folios 270 y 271 del cuaderno 4º del proceso de expropiación.

⁶ Folios 270 y 271 del cuaderno 4º del proceso de expropiación.

⁷ Dictamen pericial cuaderno No. 6 del expediente del proceso de expropiación. Folios 1 a 50.

⁸ Folios 345 a 354 del cuaderno No. cuaderno No.4 del Expediente de expropiación.

⁹ Folio 355 del cuaderno No. cuaderno No.4 del Expediente de expropiación.

¹⁰ Folios 356 a 359 del cuaderno No. cuaderno No.4 del Expediente de expropiación.

¹¹ Folios 375 a 378 del cuaderno No. cuaderno No.4 del Expediente de expropiación.

1.2.1.9. El 1 de marzo de 2009, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Buga, resolvió acoger como definitivo el segundo de los dictámenes periciales practicados dentro del proceso de expropiación, es decir aquel rendido por el auxiliar de la justicia Jorge Enrique Posada Salazar¹². Contra la anterior providencia, el INCO presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación¹³.

1.2.1.10. Paralelamente, el Ministerio Público presentó una acción de tutela contra el juzgado de conocimiento por haber acogido como definitivo el mencionado dictamen pericial al considerar que se estaban presentando irregularidades procesales. Dicha acción constitucional fue resuelta mediante sentencia del 12 de enero de 2010, ordenando al Juzgado Segundo (2º) Civil del Circuito de Buga *“rehacer dicha etapa procesal, para lo cual el experto deberá presentar su concepto con observancia estricta de las normas que gobiernan la materia y la juez de conocimiento velar por que las mismas se cumplan y el dictamen responda a los criterios de que tratan las normas procesales del caso”*¹⁴.

1.2.1.11. En cumplimiento de la anterior decisión judicial, el juzgado requirió nuevamente al auxiliar Posada Salazar para que rindiera un nuevo informe¹⁵. Así mismo, el 3 de marzo de 2010, solicitó al IGAC remitir la lista de peritos evaluadores adscritos a dicha entidad.

1.2.1.12. El 12 de marzo de 2010, el IGAC comunicó que debido a temas de reestructuración no contaba con peritos propios de la entidad, por lo que para llevar a cabo la labor de peritazgo se requería a peritos externos de la lista de contratistas. Señaló que para que el peritazgo fuera avalado por el Instituto se requería cumplir con unos trámites especiales con el fin de que la entidad llevara a cabo la contratación del profesional solicitado¹⁶.

1.2.1.14. El 26 de marzo de 2010, se allegó al despacho judicial el dictamen pericial solicitado como consecuencia de la orden impartida en el marco de la acción de tutela anteriormente señalada, el cual fue puesto en conocimiento de las partes el 10 de mayo de 2010¹⁷.

1.2.1.15. El 21 de mayo de 2010, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Buga, ordenó la práctica de un cuarto peritazgo para lo cual designó al señor

¹² Auto del 16 de marzo de 2009 del juzgado de conocimiento. Folios 383 a 399 del cuaderno No. cuaderno No.4 del Expediente de expropiación.

¹³ Folios 402 a 409 del cuaderno No.4 del Expediente de expropiación.

¹⁴ Copia de la sentencia de tutela por parte de la Corte Suprema de Justicia

¹⁵ Folios 460 y 461 del cuaderno No.4 del Expediente de expropiación.

¹⁶ Copia del oficio del IGAC folio 128 del cuaderno No. 1

¹⁷ Esta providencia fue recurrida por el INCO, la cual fue admitida por el juzgado de conocimiento y se corrió nuevamente traslado del dictamen pericial el 15 de junio de 2010.

José Andrés Mejía López, argumentando que este se encontraba dentro de la lista de contratistas del IGAC¹⁸.

1.2.1.16. El 31 de mayo de 2010, el auxiliar Mejía López presentó el dictamen pericial, el cual concluyó que la suma total a pagar a favor de los propietarios del bien era de \$ 15.220.202.166 de pesos de los cuales \$ 7.451.071.020 de pesos corresponden al valor comercial del predio¹⁹.

1.2.1.17. El INCO presentó objeción por error grave contra el mencionado cuarto dictamen pericial, solicitud que no fue acogida por el juzgado de conocimiento alegando las disposiciones normativas del numeral 5° del artículo 238 del CPC. Así, mediante providencia del 10 de septiembre de 2010 se acogió como definitivo éste último dictamen pericial²⁰, decisión que fue recurrida por el INCO pero nuevamente negada por la juez²¹.

1.2.1.18. Finalmente, - y como consecuencia de la iniciación de un proceso ejecutivo - el juzgado de conocimiento libró dos mandamientos de pago en contra de la ahora Agencia Nacional de Infraestructura, los días 31 de agosto y 17 de septiembre de 2012, por valores de \$ 11.194.712.354 de pesos y \$ 4.025.489.812 de pesos respectivamente, a favor de la entonces contra parte en el proceso de expropiación²².

1.2.2. Exp. T – 3.935.384.

1.2.2.1. Con el objetivo de adelantar el “Proyecto de desarrollo Malla Vial del Valle del Cauca”, el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) inició proceso administrativo de enajenación voluntaria para la adquisición del predio de propiedad de la sociedad Julio César Aristizabal & CIA S. en C.S. ubicado en la jurisdicción del Municipio de Buga, Valle del Cauca. De conformidad con lo alegado por la entidad pública, ésta presentó una oferta de compra por valor de \$83.075.315, la cual no fue aceptada por la sociedad propietaria.

1.2.2.2. Afirmó que el Instituto Nacional de Concesiones (INCO), presentó demanda de expropiación judicial, la cual le correspondió conocer al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Buga. Mediante sentencia del 30 de septiembre de 2009, el juzgado decretó la expropiación del inmueble y ordenó la práctica de un avalúo comercial del mismo para lo cual designó dentro de la lista de auxiliares de la justicia al perito Carlos Arturo Muñoz Quintero.

¹⁸ Folios 482 a 483 del cuaderno No. 4 Expediente de expropiación.

¹⁹ Dictamen Pericial de José Andrés Mejía López. Cuaderno No. 8 del Expediente de expropiación.

²⁰ Copia del Auto folios 18 a 30 cuaderno No. 17 del proceso de expropiación.

²¹ Copia del Auto del 2 de noviembre de 2010 folios 49 a 52 cuaderno No. 17 del proceso de expropiación.

²² Copia de los mandamientos de pago. Folios 158 a 161 del cuaderno No. 1.

1.2.2.3. El 11 de noviembre de 2009, el perito presentó el avalúo estableciendo que el valor total, incluyendo indemnización, era de \$4.109.146.132 de pesos. Sustentó que frente al mencionado peritazgo, el 1º de diciembre de 2009, el INCO presentó escrito de objeción por error grave señalando el incumplimiento de las normas procesales establecidas en la Ley 388 de 1997, el Decreto 1420 de 1998 y las Resoluciones 762 de 1998 y 149 de 2002 del IGAC.

1.2.2.4. La entidad pública señaló que el juzgado de conocimiento mediante providencia del 12 de mayo de 2010, decretó la práctica de un segundo peritaje, nombrando de la lista de auxiliares al perito José Ángel Domínguez Vergara. Presentando informe técnico en el cual se estableció la suma de \$2.312.776.971 de pesos por concepto de indemnización.

1.2.2.5. La ahora accionante afirmó que el 12 de noviembre de 2010, solicitó aclaración y complementación del segundo dictamen pericial. Ante la aceptación por parte del juez, el señor Domínguez Vergara presentó la aclaración y complementación el 11 de enero de 2011.

1.2.2.7. Aseguró que de manera oficiosa el juzgado de conocimiento, ordenó la práctica de un tercer peritaje para lo cual solicitó al IGAC remitir la lista de sus evaluadores o la lista de aquellos con los que tuviera contrato vigente. Señaló que ante dicho requerimiento el IGAC contestó que debido a temas de reestructuración no contaba con peritos propios de la entidad, razón por la cual se apoyaba en peritos externos de la lista de contratistas. Señaló que para que el peritazgo fuera avalado por el Instituto se requería cumplir con unos trámites especiales ante la misma entidad.

1.2.2.8. El 12 de mayo de 2011, el Juzgado Segundo Civil del Circuito designó de la lista de auxiliares de la justicia al señor Ricardo Muriel Rubio para que presentara el que sería el tercer avalúo sobre el inmueble dentro del marco del proceso de expropiación. El 28 de junio de 2011 se presentó el nuevo dictamen, el cual concluyó que la suma total a pagar a los propietarios del predio era de \$4.110.327.792 de pesos.

1.2.2.9. Finalmente, señaló que mediante providencia del 5 de diciembre de 2011 el Juzgado desestimó las objeciones por error grave presentadas por el INCO y acogió como definitivo el primero de los dictámenes practicados dentro del proceso. El INCO presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la anterior decisión. Este fue resuelto de manera negativa y así mismo, se declaró improcedente el recurso de apelación, el 7 de febrero de 2012

2. Respuesta de los accionados.

2.1. Juzgado Segundo Civil del Circuito de Buga – Valle ²³.

2.1.1. Señaló que el procedimiento adelantado para establecer el precio comercial de los inmuebles - en ambos proceso - se llevó a cabo de conformidad con la normatividad legal aplicable y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, razón por la cual considera que no se desconoció el derecho al debido proceso de la entidad accionante.

2.1.2. Hace especial énfasis en señalar que las normas mencionadas (Ley 56 de 1981) por la Agencia Nacional de Infraestructura como violadas, no resultan aplicables en tanto éstas regulan situaciones propias de “*expropiaciones y servidumbres de bienes requeridos para obras públicas de generación eléctrica, acueductos, sistemas de riego y similares*”, presupuestos normativos que no se cumplen en el caso particular, en tanto se estaba en el marco de proyectos de infraestructura vial y sistemas de transporte masivo. Bajo el mismo argumento, establece que el precedente constitucional que la accionante solicita sea aplicado (T-368 y T-360 de 2011), además de ser posterior a las providencias cuestionadas, no puede ser acogido debido a que éstos estudiaron circunstancias “*referentes a la elaboración de avalúos sobre inmuebles sujetos a trámites de expropiación para obras públicas de acueducto*” por lo que se analizaron normas “*muy diferentes a las que deben operar, por disposición de la ley, en asuntos como el aquí cuestionado*”²⁴.

2.1.3. En cuanto a la designación de peritos, señaló que esta se realizó de acuerdo con la lista que remitió el IGAC por solicitud del propio juzgado.

2.1.4. De manera particular, en cuanto al expediente T-3.878.497, mencionó que durante el transcurso del proceso de expropiación el Ministerio Público presentó una acción de tutela contra el procedimiento de designación de los peritos. Señaló que si bien la Corte Suprema de Justicia ordenó rehacer el peritaje que había sido acogido como definitivo, éste se debió a situaciones concretas sobre los conceptos de *know how*, *marca* y *good will*, por lo que - a su juicio – se avaló el procedimiento llevado a cabo.

3. Terceros Interesados.

3.1. Cruz Elena Patiño de Grajales y los sucesores procesales de Alberto, Javier y Nancy Grajales Patiño. (Exp. T-3.878.497)

3.1.1. Argumentaron que durante el proceso de expropiación ya se había interpuesto una acción de tutela por el procedimiento en la designación de los

²³ Contestación a la acción de tutela dentro del Exp. T – 3.935.384 Folios 28 a 35 del cuaderno No. 2. En cuanto el expediente T – 3.878.497, escrito de contestación de tutela reposa en folios 140 a 150 del cuaderno No. 1.

²⁴ Escrito de contestación de tutela. Folio 34 del cuaderno No. 2. del Exp. T – 3.935.384

peritos evaluadores. Así mismo, señalaron que la aceptación de este mecanismo constitucional implicaría desconocer los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada.

3.1.2. Por su parte, mencionan que no se cumple con el requisito de inmediatez en tanto a su juicio ha transcurrido un lapso de tiempo irrazonable entre el momento de la expedición de las providencia acusadas y la interposición de la acción constitucional.

3.1.3. Por último, establecieron la imposibilidad de aplicar los precedentes jurisprudenciales solicitadas por el INCO al considerar que esto no resultan similares ni comparten situaciones fácticas.

3.2. Sociedad Julio César Aristizabal & CIA. S en. C.S. (Exp. T-3.935.384)

3.2.1. Afirmó que la Ley 56 de 1981 y el Decreto 2265 de 1969, normas citadas por la entidad pública como fundamento para el defecto procedimental, no resultaban aplicables al proceso de expropiación en tanto éstas sólo regulan situaciones pertinentes a obras públicas de generación eléctrica, acueductos y sistemas de regadío. De esta manera, aseguró que en el proceso judicial objeto de análisis *“el operador judicial a quien le fue atribuido su conocimiento estaba facultado para optar por un perito de la lista elaborada por el IGAC o por uno de la lista elaborada por el IGAC o por uno de la lista oficial, conforme lo pregonó el art. 9 del C.P.C.”*²⁵ (SIC).

3.2.2. Así mismo, afirmó que no se satisface la inmediatez que debe guiar el proceso constitucional, en tanto – a su juicio- el hecho de que pasaran más de 6 meses hace improcedente la acción de tutela.

4. Decisiones judiciales objeto de revisión:

4.1. Exp. T-3.879.497.

4.1.1. Sentencia del Tribunal Superior de Buga – Sala Quinta de Decisión Civil Familia – del 18 de enero de 2013²⁶.

4.1.1. El Tribunal Superior de Buga, negó la protección de los derechos fundamentales invocados por la ANI. Consideró que no se cumplían con los requisitos de subsidiariedad e inmediatez para su procedencia. Afirmó que al momento de la expedición de la sentencia de primera instancia estaba por definirse un recurso de reposición contra el mandamiento de pago, lo cual demostraba la existencia de otros mecanismos judiciales idóneos para la protección de los derechos constitucionales.

²⁵ Escrito contestación a la acción de tutela por parte de la Sociedad Julio César Aristizabal & CIA S en. C.S.

²⁶ Sentencia de primera instancia. Folios 180 a 180 del cuaderno No.1.

4.1.2. En cuanto el requisito de inmediatez señaló que *“con la tutela se persigue reabrir el debate ya culminado de los dictámenes periciales, el cual quedó definido con el auto del 10 de septiembre de 2010, donde se acogió como definitivo la experticia de José Andrés Mejía López, perito por demás vinculado al Instituto Geográfico Agustín Codazzi”*²⁷.

4.1.2. Impugnación²⁸.

4.1.2.1. La entidad accionante señaló que agotó todos los mecanismos de defensa judicial que tenía a su alcance. Igualmente, establece que no contaba con ningún recurso extraordinario así como la imposibilidad de alegar cualquier causal de nulidad, las cuales se encuentran enumeradas de manera taxativa en el artículo 140 del C.P.C.

4.1.2.2. Frente al requisito de inmediatez, la ANI establece que sólo hasta el mes de septiembre de 2012 se libró mandamiento de pago de conformidad con el valor establecido en el peritaje que se había acogido como definitivo, lo que a su juicio, constituyó la reafirmación de la vulneración de los derechos fundamentales alegados.

4.1.3. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil– del 13 de marzo de 2013²⁹.

4.1.3.1. Confirmó el fallo de primera instancia, alegando nuevamente el incumplimiento del requisito de inmediatez. Reafirmó que el momento alegado como eventualmente vulnerador del derecho al debido proceso se concluyó el 2 de noviembre de 2010, fecha en la cual se acogió de manera definitiva uno de los peritajes practicados durante el proceso de expropiación. Lo anterior implica que la acción de tutela se promovió cerca de 24 meses después de la firmeza de los actos.

4.2. Exp. T – 3.935.384.

4.2.1. Sentencia del Tribunal Superior de Buga – Sala Quinta de Decisión Civil Familia – del 25 de enero de 2013³⁰.

4.2.1.1. Declaró la improcedencia de la acción de tutela, argumentando la ausencia del requisito de inmediatez. Señaló que *“la providencia motivo de inconformidad, y que acogió como definitivo el dictamen pericial que la actora pretende se rehaga, tiene fecha del 5 de diciembre de 2011, más de un año antes de la formulación de la acción de tutela (11 de enero de 2013)”*.

²⁷ Fl. 187 del cuaderno No. 1.

²⁸ Escrito de Impugnación. Folios 195 a 208 del cuaderno No. 1.

²⁹ Sentencia de segunda instancia. Folios 18 a 27 del cuaderno No.2.

³⁰ Sentencia de primera instancia. Folios 36 a 51 del cuaderno No.1.

Frente a esta decisión, la ANI presentó impugnación la cual fue rechazada por extemporánea por parte del Tribunal Superior de Buga³¹.

5. Actuaciones en sede de revisión.

5.1. El Magistrado Sustanciador conforme al artículo 57 del Acuerdo 05 de 1992, solicitó al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Buga que remitiera en calidad de préstamo los expedientes de los dos procesos de expropiación objeto de estudio³². Así mismo, requirió a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) para que informara si ha efectuado los pagos ordenados por el mencionado despacho judicial como consecuencia de la indemnización a favor de los propietarios de los inmuebles a expropiar.

5.2. Mediante oficio radicado en la Secretaría General de esta Corporación, la ANI señaló que en el proceso en relación con la familia Grajales (Exp.T-3.878.497) *“a la fecha no se ha efectuado el pago ordenado por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Buga”*, y que *“en virtud de lo anterior se ha iniciado un proceso ejecutivo en contra de la entidad”*³³. En cuanto al segundo caso (Exp. T - 3.935.384), la entidad pública informó que no se ha efectuado el pago ordenado por el Juzgado Segundo (2º) Civil del Circuito de Buga y señaló que *“en la actualidad concurren los presupuestos sustanciales para que la parte demandada inicie el proceso ejecutivo”*³⁴.

5.3. El despacho judicial accionado envió en calidad de préstamo el expediente del proceso de expropiación No. 76-111-31-03-002-2006-00068-00 entre el Instituto Nacional de Concesiones contra Ángel Jaime Grajales Santa y Cruz Elena Patiño Grajales³⁵. Por su parte el expediente No. 76-111-31-03-002-2008-00046-00 entre el Instituto Nacional de Concesiones y la sociedad Julio César Aristizabal & CIA S. en C.S. no fue allegado en término probatorio³⁶.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241.9- y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36-³⁷.

³¹ Auto del 27 de febrero de 2013. Folio 87 del cuaderno No. 2.

³² En el expediente T – 3.878.497 se profirió el 13 de junio de 2013. Folio 14 del cuaderno No. 1. En el expediente T – 3.935.384 se profirió el 7 de octubre de 2013. Folio 19 del cuaderno No. 1.

³³ Folio 18 del cuaderno No. 1 del expediente T-3.878.497

³⁴ Folio 22 del cuaderno No. 1 del expediente T-3.935.384

³⁵ Recibo según constancia de la Secretaría de esta Corporación el 29 de julio de 2013.

³⁶ Constancia de la Secretaría de esta Corporación el 28 de octubre de 2013.

³⁷ En Auto del dieciséis (16) de mayo de 2013 de la Sala de Selección de tutela No 5 de la Corte Constitucional, se dispuso la revisión del expediente T-3.878.497. Mediante el auto del 18 de julio de 2013 de

2. Procedencia de la demanda de tutela.

2.1. Afectación de un derecho fundamental. Se analiza la posible vulneración del derecho al debido proceso.

2.2. Legitimación por activa. La demanda de tutela fue presentada por la Agencia Nacional de Infraestructura, entidad que fue creada mediante el Decreto 4165 de 2011 como consecuencia del cambio de naturaleza jurídica y denominación del antiguo Instituto Nacional de Concesiones (INCO), institución parte dentro de los procesos de expropiación.

2.3. Legitimación por pasiva. Juzgado Segundo Civil del Circuito de Buga, Valle del Cauca, autoridad judicial contra la cual resulta posible interponer la acción constitucional en los términos del Artículo 5° del Decreto 2591 de 1991³⁸.

2.4. Requisitos formales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

De forma reiterada la jurisprudencia constitucional ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales para analizar la posible vulneración del derecho fundamental al debido proceso. Así, se ha señalado la necesidad de cumplir con seis (6) requisitos formales para establecer la procedencia de la acción constitucional en cada caso particular. Mediante la sentencia C – 590 de 2005, se establecieron los siguientes; “(i) *Que la cuestión que se discuta resulte de evidente **relevancia constitucional**. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones.* (ii). ***Que se hayan agotado todos los medios-ordinarios y extraordinarios**-de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos,* (iii) *Que se cumpla el requisito de la **inmediatez**, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración,* (iv) ***Cuando se trate de una irregularidad procesal**, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora,* (iv) *Que la parte actora*

la Sala de Selección de tutela No 7 de la Corte Constitucional, se dispuso la revisión del expediente T-3.935.384 y su acumulación con el expediente mencionado con anterioridad.

³⁸ De conformidad con el Artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, “La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley”.

identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y (vi) Que no se trate de sentencias de tutela”³⁹.

La Sala debe verificar el cumplimiento de los mencionados requisitos formales, en el caso particular.

2.4.1. Relevancia Constitucional. El presente caso reviste especial relevancia, en tanto no sólo se está ante la posible vulneración al derecho fundamental al debido proceso, sino adicionalmente se discuten asuntos de relevancia constitucional como la ponderación inherente en los procesos de expropiación entre el derecho a la propiedad privada y el interés general o colectivo.

2.4.2. Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios. La Sala encuentra que la entidad accionante agotó todos los recursos jurídicos a su alcance dentro de los procesos de expropiación, en tanto presentó las aclaraciones, complementaciones y objeciones posibles para controvertir los diferentes peritazgos. Así mismo, interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación, contra las providencias que en los diferentes procesos acogieron como definitivo determinado dictamen pericial, los cuales fueron – en ambos casos – negados.

2.4.3. Inmediatez. Para analizar el cumplimiento del requisito de inmediatez – elemento que a juicio de los jueces de instancia (en ambos casos) no se satisface – se requiere determinar el momento en el cual se produjo o se materializó la conducta alegada como vulneradora del derecho fundamental al debido proceso. A juicio de la Agencia Nacional de Infraestructura, el despacho judicial accionado desconoció las normas procesales, en tanto para determinar el valor comercial del bien a expropiar y la indemnización a favor de los propietarios, éste debió designar a un perito evaluador inscrito al Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

El proceso de expropiación judicial encuentra sustento constitucional en el artículo 58 superior y su procedimiento está regulado por los artículos 451 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. Éste se inicia después de que la administración ha adelantado el procedimiento administrativo de enajenación voluntaria sin lograr un acuerdo para tal fin. Una vez presentada la demanda – la cual debe estar dirigida contra todos los titulares de derechos reales de los bienes – se corre traslado de la misma al demandado para que presente la respectiva contestación⁴⁰. Con el fin de que el procedimiento judicial no

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Artículo 452 del CPC. De la demanda se dará traslado al demandado por tres días. Transcurridos dos días sin que el auto admisorio de la demanda se hubiere podido notificar a los demandados, el juez los emplazará por edicto que durará fijado tres días en la secretaría y se publicará por una vez en un diario de amplia circulación en la localidad y por una radiodifusora si existiere allí; copia de aquel se fijará en la puerta de

interfiera con la prevalencia del interés general sobre el particular, el legislador permitió que se decidiera sobre la procedencia de la expropiación y posteriormente se adelantara el trámite probatorio en relación con el valor de la cosa expropiada y la indemnización a favor de los distintos interesados⁴¹.

Una vez culminada dicha etapa, en la cual se practican los dictámenes periciales y las partes solicitan las diferentes aclaraciones, complementaciones u objeciones que consideren pertinentes, el artículo 456 del CPC señala que *“en firme el avalúo y hecha por el demandante la respectiva consignación, (...) se entregarán al demandante los bienes expropiados (...)”*. Así se debe entender que una vez el juez de conocimiento acoja un determinado dictamen pericial, y esta providencia adquiera firmeza, a la entidad administrativa sólo le resta cancelar el monto establecido en dicho avalúo para que se proceda a la entrega del bien⁴².

Para los casos bajo estudio, resulta indispensable establecer cuándo adquirieron firmeza los diferentes avalúos, toda vez que a juicio de la Sala fue en este momento en el cual la eventual conducta vulneradora del debido proceso se materializó. Lo anterior debido a que para entonces la decisión frente al valor de los inmuebles y la indemnización a favor de los propietarios resultaba definitiva.

Dentro del expediente T-3.878.497, se encuentra que el 10 de septiembre de 2010, el juzgado de conocimiento expidió la providencia en la cual acogió

acceso al inmueble objeto de la expropiación o del en que se encuentren los muebles. Al demandado que no habite ni trabaje en dicho inmueble, pero figure en el directorio telefónico de la misma ciudad, se le remitirá copia del edicto al lugar en él consignado, por correo certificado o con empleado del despacho. Cumplidas las anteriores formalidades sin que los demandados se presenten en los tres días siguientes, se les designará un curador ad litem a quien se notificará el auto admisorio de la demanda.

⁴¹ **Artículo 454.- Sentencia y notificación.** Vencido el término de traslado el juez dictará sentencia, y si decreta la expropiación ordenará cancelar los gravámenes, embargos e inscripciones que recaigan sobre los bienes. La sentencia se notificará personalmente, pero si ello no fuere posible dentro de los tres días siguientes a su fecha, la notificación se hará por edicto que se fijará por un día en la secretaría.

Artículo 456.- Avalúo y entrega de los bienes. El juez designará peritos que estimarán el valor de la cosa expropiada y separadamente la indemnización a favor de los distintos interesados. En firme el avalúo y hecha por el demandante la respectiva consignación, se procederá así:

(1). Se entregarán al demandante los bienes expropiados; en el acta de la diligencia se insertará la parte resolutive de la sentencia y se dejará testimonio de haberse consignado el monto de la indemnización.

(2). Ejecutoriada la sentencia que decrete la expropiación, se registrará junto con el acta de entrega, para que sirvan de título de dominio al demandante, y se librarán al registrador los oficios de cancelación.

(3). Cuando en el acto de la diligencia se oponga un tercero que alegue posesión material o derecho de retención sobre la cosa expropiada, la entrega siempre se efectuará; pero se advertirá al opositor que puede presentarse al proceso dentro de los diez días siguientes a la terminación de la diligencia, a fin de que mediante incidente se decida si le asiste o no el derecho alegado.

Si el incidente se resuelve a favor del opositor, en el auto que lo decida se ordenará a los mismos peritos que avalúen la indemnización que le corresponde, la que se le pagará de la suma consignada por el demandante. El auto que resuelva el incidente es apelable en el efecto diferido.

⁴² Es importante señalar que el artículo 457 del CPC contempla la posibilidad de la entrega anticipada del bien en los siguientes términos: La entrega de los inmuebles podrá hacerse antes del avalúo, cuando el demandante así lo solicite y consigne a órdenes del juzgado, como garantía del pago de la indemnización, una suma igual al avalúo catastral vigente más un cincuenta por ciento.

como definitivo el cuarto de los dictámenes practicados durante el proceso⁴³. Contra esta decisión, el INCO presentó recurso de reposición que fue resuelto negativamente, mediante auto del 2 de noviembre de 2010. De esta manera, la Sala Segunda de Revisión considera que el avalúo quedó en firme con la notificación de ésta última providencia, es decir el día 8 de noviembre de 2010⁴⁴.

Por su parte, en el expediente T-3.935.384 se tiene que el 5 de diciembre de 2011, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Buga profirió la providencia que acogió como definitivo el dictamen pericial con el cual se estableció una suma total de \$4.109146.132. Esta decisión fue recurrida por la entidad pública, sin embargo, el juez de conocimiento no revocó su determinación, con lo cual quedó en firme el avalúo el 7 de febrero de 2012⁴⁵.

Así, fue en estos momentos procesales en los cuales la eventual vulneración se materializó, en tanto los procesos de expropiación prácticamente culminaron pues a la entidad demandante sólo le restaba cancelar la suma establecida por el juez de conocimiento. Fue a partir de las mencionadas fechas, que la administración debió interponer las acciones de tutela si consideraba que, como consecuencia de las actuaciones de la juez accionada, se le vulneró el debido proceso.

Acorde con la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela puede carecer de inmediatez cuando ha transcurrido cierto tiempo entre el periodo en que sucedieron las circunstancias de violación de los derechos fundamentales y la solicitud de amparo. Sin embargo, de manera excepcional es procedente la protección constitucional en aquellos casos en los que se evidencie:

“(i) La existencia de razones válidas para la inactividad, como podría ser, por ejemplo⁴⁶, la ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad del actor para interponer la tutela en un término razonable, la ocurrencia de un hecho completamente nuevo y sorpresivo que hubiere cambiado drásticamente las circunstancias previas, entre otras.

(ii) Cuando a pesar del paso del tiempo es evidente que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante permanece, es decir, su situación desfavorable como consecuencia de la afectación de sus derechos continúa y es actual. Lo que adquiere sentido si se recuerda

⁴³ Providencia del 10 de septiembre de 2010 en el expediente del proceso de expropiación. Se estableció una indemnización por la suma total de \$15.220.202.166

⁴⁴ Providencia del 2 de noviembre de 2010 en el expediente del proceso de expropiación. De conformidad con el sello secretarial que consta en la mencionada providencia, esta fue notificada mediante fijación en la lista de Estado del 8 de noviembre de 2010.

⁴⁵ De conformidad con la alegación presentada por la propia entidad administración, hecho que no fue refutado por el despacho judicial.

⁴⁶ Sentencias T-1009 de 2006 y T-299 de 2009.

que la finalidad de la exigencia de la inmediatez no es imponer un término de prescripción o caducidad a la acción de tutela sino asegurarse de que se trate de una amenaza o violación de derechos fundamentales que requiera, en realidad, una protección inmediata.

(iii) Cuando la carga de la interposición de la acción de tutela en un plazo razonable resulta desproporcionada dada la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante, lo que constituye un trato preferente por el artículo 13 de la Constitución que ordena que ‘el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.’⁴⁷

En el caso concreto, para la Sala, la demandada no demostró estar incurso en una de las justificaciones para interponer de manera tardía la acción de tutela, en el primero de los casos, 24 meses después del momento alegado como causante de la vulneración; en el segundo caso, casi un año después de la expedición de la providencia que dejó en firme el avalúo. Esto por cuanto: (i) no alegó la existencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, o de incapacidad, o de imposibilidad para interponer la tutela en un término razonable; (ii) no se trata de un accionante en situación de debilidad manifiesta, de hecho, tratándose de una entidad del Estado, es evidente que cuenta con todos los mecanismos y medios adecuados para su defensa.

Respecto de la afectación actual, no resulta de recibo la argumentación presentada por la entidad accionante en el sentido de señalar que con el inicio del proceso ejecutivo y la expedición del mandamiento de pago, se haya “*reafirmado la vulneración de los derechos de la Agencia*”, y menos aún que ésta continúe “*vigente y actual, pues se mantiene la orden de pago de una suma muy elevada fundamentada en dictámenes periciales decretados y practicados erróneamente*”. De conformidad con los principios de buena fe, moralidad y eficiencia, la administración pública no debe esperar a que se inicie un proceso ejecutivo cuando ya existe una obligación clara, expresa y exigible en su contra emanada por una decisión judicial. Las decisiones que la ANI ataca como vulneradoras del derecho fundamental, son aquellas emitidas en el marco del proceso de expropiación y no aquellas relacionadas con el proceso ejecutivo el cual se inicia como consecuencia de la no cancelación por parte de la entidad pública.

Es importante señalar que de conformidad con el numeral 2º del artículo 509 del CPC, la Agencia Nacional no podía esperar – o no puede esperar - a que se iniciara el proceso ejecutivo para alegar la vulneración al derecho constitucional, en tanto en dicho procedimiento, ésta no podía presentar una

⁴⁷ Sentencia T-485 de 2011.

excepción distinta al “*pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, (...) la de nulidad en los casos que contemplan los numerales 7 y 9 del artículo 140, y de la pérdida de la cosa debida*”, toda vez que el título exhibido por los demandantes consistía en una providencia judicial que era exigible desde el momento en que – dentro del proceso de expropiación – el avalúo adquirió firmeza. De esta manera, la administración no podía tener la expectativa de que el juez del proceso ejecutivo actuara de una forma distinta a la expedición de un mandamiento de pago por el valor establecido en los avalúos que quedaron en firme durante los procesos de expropiación.

Así, se tiene que dentro del expediente T-3.878.497 la conducta alegada como vulneradora del derecho fundamental al debido proceso culminó el 8 de noviembre de 2010, momento en el cual quedó en firme el avalúo que a juicio de la ANI no cumple con los requisitos legales sobre la materia.

Por su parte, en el expediente T-3.935.384, el mismo momento se materializó el 7 de febrero de 2012, cuando el juzgado de conocimiento resolvió no reponer el auto que acogió como definitivo uno de los dictámenes practicados. En el primero de los casos, la acción de tutela fue presentada en el mes de diciembre de 2012⁴⁸, es decir, cerca de 24 meses después del momento alegado como causante de la vulneración. En cuanto al segundo caso, la presentación de la acción constitucional se dio el 11 de enero de 2013⁴⁹, casi un año después de la expedición de la providencia que dejó en firme el avalúo.

A juicio de la Sala, en ninguno de los dos casos se satisface el requisito de inmediatez, en tanto se dejó transcurrir un tiempo prolongado sin justificación alguna, más aun cuando se demostró que entre la firmeza del avalúo y el inicio – o incluso dentro del trámite del proceso ejecutivo – no iba a cambiar la situación jurídica de la ANI quien ya tenía una decisión judicial en su contra que establecía una obligación, clara, expresa y exigible. Las autoridades públicas tienen el deber de adelantar la defensa de sus intereses de manera celeré, diligente y guiadas bajo el principio de la buena fe, por lo que en el caso particular, no se encuentra justificable la inactividad por parte de la accionante durante un largo periodo de tiempo.

3. Conclusión.

3.1. Síntesis del caso.

De conformidad con la Agencia Nacional de Infraestructura, el despacho judicial accionado - en el marco de los procesos de expropiación - vulneró el

⁴⁸ Según consta en el acta de reparto de la acción de tutela. Folio 21 del cuaderno No.1

⁴⁹ Según constancia secretarial del Tribunal Superior de Buga. Folio 19 del cuaderno No. 1.

debido proceso de la entidad al desconocer las normas procesales sobre la materia, en tanto no se designó como perito evaluador a un profesional inscrito en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. La Sala encuentra que la conducta que eventualmente vulneró el derecho de la accionada, se materializó al momento en el cual las providencias judiciales - que acogieron determinado dictamen pericial como definitivo - adquirieron firmeza, toda vez que a partir de éstas nace la obligación de pago a favor de aquellos que resulten afectados por la expropiación.

Se evidencia que en los casos bajo estudio, los avalúos adquirieron firmeza en los términos del artículo 456 del CPC, el 8 de noviembre de 2010 y el 7 de febrero de 2012, lo cual demuestra el transcurso de un largo tiempo entre el momento de la conducta vulneradora y la interposición de las acciones de tutelas, sin que se encuentre una justificación para una inactividad cercana a los 24 y 11 meses respectivamente.

Por lo anterior, la Sala Segunda de Revisión confirmará los fallos de tutela de primera y segunda instancia, en tanto no se satisface el requisito de inmediatez para la procedencia de la acción constitucional.

Con todo, si la entidad demandante considera que la autoridad accionada incurrió en alguna irregularidad, puede acudir a las instancias disciplinarias o penales correspondientes, y en caso de establecerse alguna conducta viciada, podrá eventualmente interponer el recurso extraordinario de revisión.

3.2. Regla de decisión.

La acción de tutela resulta improcedente al no cumplirse el requisito de inmediatez, y no probarse razones de relevancia constitucional para justificar el largo transcurso de tiempo para su interposición.

III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

PRIMERO. Dentro del Expediente T-3.878.497 CONFIRMAR las sentencias proferidas por el Tribunal Superior de Buga – Sala Quinta de Decisión Civil Familia – del 18 de enero de 2013, en primera instancia, y la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil– del 13 de marzo de 2013, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela iniciada por la Agencia Nacional de Infraestructura contra el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Buga, Valle del Cauca.

SEGUNDO. Dentro del Expediente T-3.935.384 CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Buga – Sala Civil Familia – del 25 de enero de 2013, dentro de la acción de tutela iniciada por la Agencia Nacional de Infraestructura contra el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Buga, Valle del Cauca.

TERCERO. LÍBRENSE por Secretaría General las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado Ponente

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General