

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / PROCEDENCIA DEL RECONOCIMIENTO DE INDEMNIZACIÓN POR PERJUICIOS CAUSADOS A PERSONAS AFECTADAS CON LA CONSTRUCCIÓN DE PROYECTOS VIALES / AUSENCIA DE DEFECTO SUSTANTIVO

[L]a Sala debe decidir si la sentencia del 21 de noviembre de 2018, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, incurrió en defecto sustantivo al acceder a las pretensiones de la demanda de reparación directa promovida por la señora [M.J.L.] contra la [entidad accionante]. (...) A juicio de la Sala, la interpretación adoptada por la autoridad judicial demandada es razonable, toda vez que, en efecto, la compensación económica se reconoce por el desarrollo de la actividad productiva y no necesariamente se deriva de un derecho real frente a un bien inmueble aledaño a la zona de la obra, como lo alega la parte actora. (...) [A su vez,] [!]a Sala no observa que los artículos 2, 3 y 4 de la Ley 1228 de 2008 y 63 de la Constitución Política y el Decreto Ley 2770 de 1953 prohíban el reconocimiento de indemnizaciones a personas que desarrollan actividades económicas en zonas aledañas a obras públicas. Es decir, con base en esas normas no es posible concluir que la señora [M.J.L.] no tuviera derecho a la compensación económica derivada de la imposibilidad de continuar con la venta de fruta en la vía Bogotá - Villeta. (...) [Así las cosas, la Sala considera que] la sentencia del 21 de noviembre de 2018, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, no incurrió en defecto sustantivo al acceder a las pretensiones de la demanda de reparación directa promovida por la señora [M.J.L.] contra la [parte actora]. Por consiguiente, la Sala confirmará la sentencia impugnada.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-15-000-2019-03409-01(AC)

Actor: CONCESIÓN SABANA DE OCCIDENTE S.A.S.

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia del 9 de septiembre de 2019, dictada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, que denegó la tutela.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

1.1. En ejercicio de la acción de tutela, la Concesión Sabana de Occidente S.A.S. pidió la protección del derecho fundamental al debido proceso. Por consiguiente, solicitó que se *«declare la existencia de una vía de hecho por parte de EL (sic) TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B (...) por violación al derecho fundamental del debido proceso y en consecuencia tutele dicho derecho y se ordene al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA revocar la sentencia de segunda instancia, mediante la cual resolvió revocar la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Facatativá el 31 de enero de 2018 que negó las pretensiones de la demanda»*¹.

2. Hechos

Del expediente, la Sala destaca la siguiente información:

2.1. La señora María Josefina León interpuso demanda de reparación directa contra la Concesión Sabana de Occidente S.A.S. y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), por estimarlas patrimonialmente responsables por la destrucción del puesto de venta de frutas que tenía en la vía Bogotá – Villeta.

2.2. Mediante sentencia del 31 de enero de 2018, el Juzgado Segundo Administrativo de Facatativá negó las pretensiones de la demanda de reparación directa, toda vez que la señora María Josefina León no demostró que fuera propietaria o poseedora del predio en que se encontraba el puesto de frutas. Que, además, dicho predio se encontraba en zona pública.

2.3. La señora María Josefina León apeló esa decisión y, por sentencia del 21 de noviembre de 2018, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, la revocó y, en su lugar, declaró que la Concesión Sabana de Occidente S.A.S. es responsable por los perjuicios derivados de la destrucción de la caseta de frutas y la condenó a pagar indemnizaciones por perjuicios morales (20 SMLMV), por daño emergente (\$3.000.000) y por lucro cesante (\$9.299.912). En concreto, el tribunal consideró que no fue debidamente agotado el procedimiento previsto en la Resolución 545 de 2008², proferida por el Instituto Nacional de Concesiones (INCO).

2.4. La Concesión Sabana de Occidente S.A.S. solicitó la aclaración de la sentencia del 21 de noviembre de 2018, pues, a su juicio, fue desconocido lo previsto en el artículo 19 de la Resolución 545 de 2008, que impide reconocer indemnizaciones frente a predios ubicados en la zona denominada como derecho de vía.

2.5. Por auto del 13 de febrero de 2019, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, denegó la solicitud de aclaración.

3. Argumentos de la tutela

3.1. Preliminarmente, la parte actora alegó que la tutela cumple los requisitos generales de procedibilidad.

3.2. En cuanto al fondo del asunto, la actora manifestó que la sentencia del 21 de noviembre de 2018, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

¹ Folio 4 del cuaderno principal.

² Por la cual se definen los instrumentos de gestión social aplicables a proyectos de infraestructura desarrollados por el Instituto Nacional de Concesiones y se establecen criterios.

Sección Tercera, Subsección B, incurrió en **defecto sustantivo**, por desconocimiento de los artículos 2, 3 y 4 de la Ley 1228 de 2008, que establecen que no procederá indemnización por la destrucción de obras o mejoras ubicadas en las zonas o fajas viales.

3.2.1. Que esas normas debían interpretarse en consonancia con lo previsto en el Decreto Ley 2770 de 1953 y en el artículo 63 de la Constitución Política.

3.2.2. Que no era procedente reconocer ningún tipo de indemnización a la señora María Josefina León, toda vez que el puesto de frutas se encontraba ubicado en espacio público.

3.2.3. Que, además, fue indebidamente aplicada la Resolución 545 de 2008, por cuanto regula únicamente la situación de personas que ostentan derechos reales sobre predios que deben ser objeto de expropiación para el desarrollo de proyectos viales. Que la señora María Josefina León no demostró tener algún derecho real sobre el predio en el que construyó el puesto de frutas. Que, por el contrario, se demostró que ese negocio fue construido en espacio público.

4. Intervención de la autoridad judicial demandada

4.1. El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B**, por conducto del magistrado ponente de la sentencia cuestionada, se opuso a las pretensiones de la demanda de tutela. En síntesis, dijo lo siguiente:

4.1.1. Que el asunto no tiene relevancia constitucional, por cuanto la parte actora se limita a cuestionar los razonamientos que válidamente justificaron la decisión de acceder a las pretensiones de la demanda de reparación directa promovida por la señora María Josefina León. Que la tutela es utilizada como instancia adicional.

4.1.2. Que la tutela no cumple el requisito de inmediatez, puesto que la solicitud de aclaración fue resuelta por auto del 19 de febrero de 2019 y la demanda de tutela fue interpuesta el 24 de julio de 2019.

4.1.3. Que el tribunal razonablemente consideró que había responsabilidad estatal, pues se evidenció que no fue agotado el procedimiento previsto en la Resolución 545 de 2008, esto es, previo a la destrucción del puesto de frutas, la Concesión Sabana de Occidente S.A.S. no realizó fichas sociales, registros fotográficos o diagnósticos socio-económicos.

4.1.4. Que, contra lo afirmado por la parte actora, la Resolución 545 de 2008 se refirió también a la entrega de compensación económica a las personas que desarrollaran actividades comerciales informales en los predios requeridos para la ejecución de la obra, siempre que se cumplieran los respectivos requisitos.

5. Intervención de terceros con interés

5.1. La **señora María Josefina León** también se opuso a las pretensiones de la demanda de tutela, toda vez que en el proceso de reparación directa se demostró que la trabajadora social designada por la parte actora se limitó a amenazar con el desalojo del predio y no realizó las gestiones exigidas legalmente. Que si bien no

era la propietaria del predio, lo cierto es que el desalojo fue realizado mediante amenazas y sin ningún tipo de compensación económica.

5.1.1. Que la decisión cuestionada está debidamente justificada y no se evidenció la existencia de la vía de hecho alegada por la parte actora.

5.2. La **Agencia Nacional de Infraestructura** manifestó que la tutela cumple los requisitos generales de procedibilidad y, en cuanto al fondo del asunto, dijo lo siguiente:

5.2.1. Que la gestión de predios en la construcción de la vía Bogotá - Villeta es responsabilidad exclusiva de la Concesión Sabana de Occidente S.A.S. y que, por ende, es la llamada a asumir el pago de cualquier indemnización.

5.2.2. Que no es procedente ningún reconocimiento pecuniario a favor de la señora María Josefina León, toda vez que en el proceso de reparación directa no se demostró quién demolió la caseta de frutas ni la arbitrariedad en el desalojo.

5.2.3. Que las normas invocadas por la parte actora son aplicables en el caso de la señora María Josefina León, por cuanto se refieren a casos en los que se invade un predio de uso público. Que, en efecto, en el proceso ordinario de evidenció que la señora María Josefina León instaló un puesto de venta de frutas en la franja de retiro de la vía.

6. Sentencia impugnada

6.1. Mediante sentencia del 9 de septiembre de 2019, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, negó la tutela, por las razones que se resumen enseguida:

6.1.1. Que la Resolución 545 de 2008 establece lo siguiente: (i) que la persona que guarda relación de dependencia con un inmueble se denomina unidad social; (ii) que la persona que desarrolla actividades lucrativas y utiliza cierta infraestructura para ello se denomina unidad social productiva; (iii) que el impacto socioeconómico es la alteración de las condiciones de vida de las unidades sociales que tienen derechos reales, residen o desarrollan sus actividades productivas en un inmueble afectado por causa de la ejecución del proyecto vial; (iv) que los factores de compensación socioeconómica se otorgan a las unidades sociales para mitigar los impactos socioeconómicos del proyecto vial, y (v) que dichos factores de compensación se reconocerán a las unidades sociales productivas que deban suspender actividades de manera temporal o definitiva.

6.1.2. Que no se evidencia una interpretación irrazonable de la Resolución 545 de 2008, toda vez que la señora María Josefina León tenía la condición de unidad social productiva y sufrió un impacto socioeconómico por la construcción del proyecto vial. Que, siendo así, era procedente reconocerle y pagarle a la señora María Josefina León lo correspondiente a los factores de compensación.

6.1.3. Que la responsabilidad estatal se evidencia en que la parte actora no surtió el trámite previsto para el reconocimiento y pago de los denominados factores de compensación.

6.1.4. Que si bien la actora ocupaba una zona pública, lo cierto es que se generó confianza legítima en cuanto a la procedencia de la indemnización por la

afectación del proyecto, toda vez que laboró por más de 20 años como vendedora de frutas en el inmueble demolido.

6.1.5. Que la sentencia cuestionada favoreció el principio *pro homine*, que propende por la interpretación normativa más favorable al hombre y sus derechos.

7. Impugnación

7.1. La parte actora impugnó la anterior decisión. En concreto, reiteró los argumentos referidos al defecto sustantivo y agregó lo siguiente:

7.1.1. Que la señora María Josefina León no es beneficiaria de ninguna indemnización, toda vez que no ostentaba ningún derecho real frente a la caseta demolida. Que, además, esa caseta estaba construida en espacio público.

7.1.2. Que el silogismo elaborado por el tribunal demandado fue equivocado, puesto que la señora María Josefina León ocupaba espacio público y los artículos 3 y 4 de la Ley 1228 de 2008 prohíben el reconocimiento de indemnizaciones a personas que ocupan el espacio público. Que la confianza legítima y el principio *pro homine* no pueden justificar el desconocimiento de la ley.

7.1.2. Que, además, la autoridad que permitió el uso del espacio público fue el municipio de La Vega y, por ende, debería ser el responsable de pagar la indemnización a la señora María Josefina León.

CONSIDERACIONES

1. La acción de tutela contra providencias judiciales

1.1. A partir del año 2012³, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación aceptó la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Posteriormente, en la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014⁴, se precisó que la acción de tutela, incluso, es procedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, ese mecanismo puede ejercerse contra cualquier autoridad pública.

1.2. Para tal efecto, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales (procesales o de procedibilidad) que fijó la Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005. Esto es: **(i)** la relevancia constitucional; **(ii)** el agotamiento de los medios ordinarios de defensa; **(iii)** la inmediatez; **(iv)** que si se trata de una irregularidad procesal, ésta debe tener un efecto decisivo o determinante; **(v)** que se identifiquen los hechos que generaron la vulneración y los derechos vulnerados, y que esa vulneración se hubiere alegado en el proceso judicial, y **(vi)** que no se cuestione una sentencia de tutela.

1.3. Una vez la acción de tutela supere el estudio de las causales procesales, el juez puede conceder la protección, siempre que advierta la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo, que miran más hacia la prosperidad de la tutela: **(i)** defecto sustantivo, **(ii)** defecto fáctico, **(iii)** defecto procedimental

³ Expediente 11001-03-15-000-2009-01328-01.

⁴ Expediente (IJ) 11001-03-15-000-2012-02201-01.

absoluto, (iv) defecto orgánico, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento del precedente y (viii) violación directa de la Constitución.

1.4. Las causales específicas que ha decantado la Corte Constitucional (y que se ha aplicado la mayoría de las autoridades judiciales) buscan que la tutela no se convierta en una instancia adicional para que las partes reabran discusiones jurídicas que son propias de los procesos ordinarios o expongan los argumentos que, por negligencia o decisión propia, dejaron de proponer oportunamente.

1.5. Ahora, tratándose de tutela contra providencias judiciales proferidas por el Consejo de Estado o por la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercen funciones de órganos de cierre en las respectivas jurisdicciones, la Corte Constitucional ha establecido un requisito adicional, consistente en «*la configuración de una anomalía de tal entidad que exija la imperiosa intervención del juez constitucional*»⁵.

2. Planteamiento del problema jurídico

2.1. De manera preliminar, conviene precisar que la Sala no estudiará si el municipio de La Vega es el responsable de pagar la indemnización reclamada por la señora María Josefina León, como lo alega la parte actora, toda vez que no se trató de un asunto propuesto en el proceso de reparación directa ni en la propia demanda de tutela. Se trata de un tema nuevo, por cuanto solo fue alegado en la impugnación.

2.1.1. Conviene recordar que el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela impide que sea utilizada para complementar o mejorar los argumentos expuestos en los procesos ordinarios. Asumir lo contrario derivaría en el desconocimiento de la garantía de defensa y de los principios de seguridad jurídica y autonomía judicial.

2.2. Precisado lo anterior, en los términos de la impugnación, la Sala debe decidir si la sentencia del 21 de noviembre de 2018, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, incurrió en defecto sustantivo al acceder a las pretensiones de la demanda de reparación directa promovida por la señora María Josefina León contra la Concesión Sabana de Occidente S.A.S.

3. El defecto sustantivo como causal de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

3.1. El defecto sustantivo es una forma auténtica de violación directa de la ley que, a su vez, ocurre por falta de aplicación, por indebida aplicación o por interpretación errónea.

3.2. La falta de aplicación de una norma ocurre cuando el juzgador ignora su existencia o porque, a pesar de que la conoce, no la aplica a la solución del caso. También sucede esa forma de violación cuando el juez acepta una existencia ineficaz de la norma en el mundo jurídico, pues no tiene validez en el tiempo o en el espacio. En los dos últimos supuestos, el juzgador examina la norma, pero cree, equivocadamente, que no es la aplicable al asunto que resuelve. Ese es un evento típico de violación por falta de aplicación, no de interpretación errónea, en razón

⁵ SU-573 de 2017.

de que la norma por no haber sido aplicada no trascendió al caso y no se hizo valer en la parte resolutoria de la sentencia.

3.3. La aplicación indebida, por su parte, ocurre cuando el precepto o preceptos jurídicos que se hacen valer se usan o aplican, a pesar de no ser los pertinentes para resolver el asunto que es objeto de decisión.

3.4. Y, finalmente, la interpretación errónea sucede cuando el precepto o preceptos que se aplican son los que regulan el asunto por resolver, pero el juzgador los entiende equivocadamente, y así, erróneamente comprendidos, los aplica. Es decir, ocurre cuando el juzgador le asigna a la norma o normas un sentido o alcance que no le corresponde.

3.5. En el mismo sentido, la Corte Constitucional dice que el defecto sustantivo se presenta cuando⁶: **(i)** La decisión judicial se sustenta en una norma inaplicable al caso concreto; **(ii)** a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución y la ley le reconoce a las autoridades judiciales, la interpretación o aplicación que se hace de la norma en el caso concreto desconoce sentencias con efectos *erga omnes* que han definido el alcance de la norma; **(iii)** la interpretación de la norma se hace sin tener en cuenta otras disposiciones aplicables al caso y que son necesarias para efectuar una interpretación sistemática; **(iv)** la norma aplicable al caso concreto es desatendida y, por ende, inaplicada, o **(v)** a pesar de que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, no se adecua a la situación fáctica a la que se aplicó.

4. Sobre el defecto sustantivo en el caso concreto

4.1. Como se vio, la parte actora manifestó que la sentencia del 21 de noviembre de 2018, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, incurrió en defecto sustantivo, toda vez que, a su juicio, no interpretó de manera sistemática los artículos 2, 3 y 4 de la Ley 1228 de 2008 y 63 de la Constitución Política, el Decreto Ley 2770 de 1953 y la Resolución 545 de 2008. Que una correcta interpretación de esas normas permite concluir que la señora María Josefina León no tenía derecho a ninguna indemnización por la demolición del puesto de frutas en el que trabajaba, por no tener ningún derecho real frente a ese inmueble y porque, además, se encontraba ubicado en espacio público.

4.2. Para decidir, es necesario poner de presente las razones por las que la autoridad judicial demandada decidió acceder a las pretensiones de la demanda de reparación directa interpuesta por la señora María Josefina León. En lo que interesa, la sentencia cuestionada advirtió que la Concesión Sabana de Occidente S.A.S. tenía la obligación de aplicar el plan de compensaciones previsto en la Resolución 545 de 2008, en virtud del contrato de concesión No. 447 de 1994, el acto de incorporación del acuerdo conciliatorio del 10 de enero de 2008 y la modificación del contrato del 10 de diciembre de 2008.

4.2.1. Seguidamente, la sentencia cuestionada dio cuenta del contenido de los artículos 9⁷, 16⁸ y 18⁹ de la Resolución 545 de 2008 y concluyó lo siguiente¹⁰:

⁶ Ver sentencias T-804 de 1999, T-522 de 2001, T- 189 de 2005, T-244 de 2007 y T-972 de 2007.

⁷ DEFINICIONES. Para la aplicación de factores de compensación socioeconómica se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

[...]

d) Unidades Sociales: Entiéndase por Unidad Social, las personas que guardan una relación de dependencia legal, física o económica con relación a un inmueble, las cuales pueden ser o no susceptibles de

De las pruebas aportadas por la concesión accionada, se evidencia que no se aportó alguna prueba que demostrara que la misma adelantó el procedimiento contenido en la Resolución en cuestión que incluía, el levantamiento de fichas sociales, de caracterización del inmueble y registros fotográficos; la entrega de documentos por parte del interesado, la elaboración de un diagnóstico económico del caso y la expedición de un acuerdo de reconocimiento de compensación.

Adicionalmente, se tiene que cuando la accionante manifestó su preocupación a la concesionaria en el escrito radicado el 18 de marzo de 2013 (fl. 117 C1), con respecto al traslado de su caseta de frutas por la ampliación de la vía y solicitó la indemnización por los perjuicios que se causarían, la accionada, tanto en comunicación fechada el 23 de abril de 2013 (fl. 118 C1), como en visita realizada en el puesto de frutas el 27 de abril del mismo año (fl. 119 C1), informó que al encontrarse la caseta en zona denominada derecho de vía, a la luz de la Resolución 545 de 2008 expedida por la INCO, no era factible que sobre la misma recayera compensación económica alguna.

Pese a lo anterior, del análisis a la Resolución, se evidencia que lo comunicado por la concesión a la accionante carece de sustento, toda vez que dicha normativa nada dice sobre las construcciones ubicadas en zona de derecho de vía y por el contrario, sí estipula la entrega de compensación socioeconómica a las personas que desarrollan actividades comerciales informales en los predios requeridos para ejecución de la obra, siempre que se contara con algunos requisitos, que debían ser exigidos por el funcionario de la concesionaria encargado del trabajo social.

Vale señalar además, que de acuerdo a lo registrado en el acta de visita del 27 de abril de 2013 (fl. 119 C1), fue la Coordinadora Social de la concesión demandada, quien le comunicó a la hija de la actora de un plazo máximo hasta el 29 de abril de 2013 a las 9:00 am de la mañana para desocupar la caseta en cuestión, so pena de iniciar un proceso de restitución de espacio público, haciéndole incurrir en el error de que no era susceptible de recibir reparación alguna por la terminación definitiva de la actividad económica desarrollada.

Situación que contradice totalmente a la Resolución No. 545 de 2008 de la INCO, norma en que supuestamente se fundamenta la conducta de la accionada, toda vez que en la misma se estipula como obligación del trabajador social de la concesionaria, realizar la visita al inmueble para identificar las condiciones socioeconómicas de las personas que residían o laboraban en él, brindando el apoyo y la información necesaria para que quienes se tuvieran que ver obligados a la suspensión temporal o definitiva de su actividad laboral, accedieran a la compensación económica que por norma les pertenecía.

reconocimientos de compensación socioeconómica, de acuerdo con las condiciones establecidas en la presente resolución.

[...]

Unidad Social Productiva: Corresponde a la persona natural o jurídica que desarrolla de manera permanente actividades productivas, entendidas como aquellas relacionadas con la producción y/o comercialización de bienes y servicios generadores de ingresos, dentro de un inmueble específico, contando con una infraestructura mínima para su funcionamiento, como equipos o estanterías.

[...]

f) Impacto socioeconómico: Corresponde a la alteración en las condiciones de vida de las unidades sociales que detentan derechos reales, residen o desarrollan sus actividades productivas en un inmueble, por causa de la ejecución del proyecto. Un impacto socioeconómico genera vulnerabilidad susceptible de aplicación de Factores Sociales, cuando implica una disminución en la capacidad de la unidad social para enfrentar, asimilar o manejar la alteración de las condiciones de vida relacionadas con aspectos tales como la pérdida de la vivienda, afectación de los servicios sociales básicos, la suspensión de las actividades productivas, entre otras, de acuerdo con el análisis de variables como arraigo, capacidad de gestión, capacidad de adaptación, afectación total o parcial de los ingresos, etc.

[...]

⁸ FACTOR DE APOYO PARA RESTABLECIMIENTO DE MEDIOS ECONÓMICOS. Se reconocerá como apoyo a las Unidades Sociales Productivas que deban suspender sus actividades de manera temporal o definitiva, generando con ello una disminución de ingresos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

[...]

⁹ PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACIÓN DEL PLAN DE COMPENSACIONES SOCIOECONÓMICAS. El procedimiento para la aplicación de factores de compensación socioeconómica a unidades sociales se iniciará durante la misma etapa de elaboración de fichas prediales, estudios de títulos y avalúos requeridos para la adquisición de los predios requeridos para la ejecución del proyecto, y se adelantará atendiendo las siguientes reglas generales:

[...]

¹⁰ Folios 57 (vuelto) y 58 del cuaderno principal.

4.2.2. Como se ve, el tribunal demandado señaló que, en los términos de la Resolución 545 de 2008, no es cierto que la señora María Josefina León no tuviera derecho a la indemnización por la demolición de su puesto de frutas. Para llegar a esa conclusión, la autoridad judicial demandada advirtió lo siguiente: (i) que el factor de apoyo para restablecimiento de medios económicos se reconoce a las denominadas «*Unidades Sociales Productivas*», (ii) que dichas unidades sociales productivas son definidas como la «*persona natural o jurídica que desarrolla de manera permanente actividades productivas*» y, (iii) que la señora María Josefina León cumplía esas condiciones, por tener un puesto de venta de frutas en una zona aledaña al proyecto vial.

4.2.3. En la sentencia objeto de tutela también se advirtió que la Concesión Sabana de Occidente indujo a error a la señora María Josefina León, por cuanto le informó equivocadamente que no tenía derecho a la compensación económica por la demolición del puesto de venta de frutas. Además, dijo que se evidenció la falta de agotamiento del procedimiento de caracterización previsto en la Resolución 545 de 2008.

4.3. A juicio de la Sala, la interpretación adoptada por la autoridad judicial demandada es razonable, toda vez que, en efecto, la compensación económica se reconoce por el desarrollo de la actividad productiva y no necesariamente se deriva de un derecho real frente a un bien inmueble aledaño a la zona de la obra, como lo alega la parte actora.

4.3.1. En efecto, el artículo 9 de la Resolución 545 de 2008 define lo siguiente: «*Impacto socioeconómico: Corresponde a la alteración en las condiciones de vida de las unidades sociales que detentan derechos reales, residen o desarrollan sus actividades productivas en un inmueble, por causa de la ejecución del proyecto*». No obstante, en criterio de la Sala, esa norma no es excluyente, pues se refiere a personas con derechos reales, a personas que residen o a personas que desarrollan actividades productivas (como era el caso de la señora María Josefina León). Además, la norma no señala una limitación concreta frente a personas que desarrollen actividades económicas en la zona denominada como de «*derechos de vía*».

4.3.2. La Sala no observa que los artículos 2, 3 y 4 de la Ley 1228 de 2008 y 63 de la Constitución Política y el Decreto Ley 2770 de 1953 prohíban el reconocimiento de indemnizaciones a personas que desarrollan actividades económicas en zonas aledañas a obras públicas. Es decir, con base en esas normas no es posible concluir que la señora María Josefina León no tuviera derecho a la compensación económica derivada de la imposibilidad de continuar con la venta de fruta en la vía Bogotá – Villeta.

4.3.3. Debe decirse que el artículo 4 de la Ley 1228 de 2008¹¹ prevé que «*no procederá indemnización de ningún tipo por obras nuevas o mejoras que hayan sido levantadas o hechas en las fajas o zonas reservadas a que se refiere la presente ley con posterioridad a su promulgación. Tampoco procederá indemnización alguna por la devolución de las fajas que fueron establecidas en el Decreto-ley 2770 de 1953* ». Sin embargo, en estricto sentido, no prohíbe la indemnización por la imposibilidad de desarrollar actividades económicas en dichas zonas reservadas. En este punto, conviene precisar que la condena no busca resarcir perjuicios derivados de la devolución de la faja, como parece

¹¹ Texto vigente antes de la modificación realizada por el artículo 17 de la Ley 1882 de 2018.

entenderlo la demandante, sino, se repite, por los perjuicios causados «en la medida en que no pudo seguir desarrollando su actividad económica»¹².

4.3.4. Queda claro que la interpretación adoptada por la autoridad judicial demandada es aceptable y que de ninguna manera puede ser modificada por el juez de tutela. Se reitera, para que prospere la tutela por indebida interpretación normativa debe evidenciarse una abierta contrariedad entre el contenido de la norma y la interpretación adoptada por el operador judicial. Debe recordarse que la tutela contra providencias judiciales se concibe como un «juicio de validez» y no como un «juicio de corrección» de la providencia cuestionada, puesto que dicho mecanismo no se asimila a una instancia adicional ni puede convertirse en un medio para reabrir los debates razonablemente resueltos por los jueces naturales. Se reitera, para que prospere el amparo de tutela frente a providencias judiciales debe demostrarse que existe arbitrariedad o capricho en la decisión cuestionada.

4.3.5. Al respecto, en sentencia T-310 de 2009, la Corte Constitucional indicó que «la acción de tutela contra sentencias es un juicio de validez de la decisión judicial, basado en la supremacía de las normas constitucionales. Esto se opone a que la acción de tutela ejerza una labor de corrección del fallo o que sirva como nueva instancia para la discusión de los asuntos de índole probatoria o de interpretación del derecho legislado que dieron lugar al mismo. En cambio, la tutela se circunscribe a detectar aquellos casos excepcionales en que la juridicidad de la sentencia judicial resulte afectada, debido a que desconoció el contenido y alcances de los derechos fundamentales».

4.3.6. Por lo demás, no se cuestiona que la Concesión Sabana de Occidente S.A.S. omitió adelantar el procedimiento previsto en la Resolución 545 de 2008 y que, por ende, causó un daño antijurídico indemnizable a la señora María Josefina León, por haberle impedido acceder a la indemnización derivada de la imposibilidad de continuar ejerciendo la venta de frutas en la vía Bogotá – Villeta.

4.4. Queda resuelto el problema jurídico: la sentencia del 21 de noviembre de 2018, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, no incurrió en defecto sustantivo al acceder a las pretensiones de la demanda de reparación directa promovida por la señora María Josefina León contra la Concesión Sabana de Occidente S.A.S.

4.5. Por consiguiente, la Sala confirmará la sentencia impugnada, por las razones expuestas.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Confirmar** la sentencia impugnada, por las razones expuestas.
2. **Notificar** la presente decisión a las partes, tal y como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
3. **Enviar** el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo y **devolver** el expediente allegado en calidad de préstamo.

¹² Folio 340 del expediente en préstamo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente de la Sección

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Magistrada
En comisión

MILTON CHAVES GARCÍA
Magistrado

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Magistrado