



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

Consejero Ponente: WILLIAM BARRERA MUÑOZ

Bogotá D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 520012333000201400378 01 (65268)
Demandante: Leonidas Edmundo Erazo Obando
Demandado: Nación - Ministerio de Transporte y otros
Proceso: Medio de control de Controversias Contractuales en
acumulación con el de Reparación Directa Ley 1437 de 2011

DEBER DE OFICIOSO DE INTERPRETAR LA DEMANDA – identificación de la fuente del daño / ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES – requisitos de procedencia / LESIÓN ENORME – en asuntos de competencia de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se ventila a través del medio de control de controversias contractuales / RESPONSABILIDAD POR DAÑOS CAUSADOS POR OBRAS PÚBLICAS – deber de acreditar la afectación jurídica o material.

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 29 de mayo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño – Sala Primera de Decisión, en la cual se negaron las pretensiones.

I. SÍNTESIS DEL CASO

La presente controversia gira en torno a la lesión enorme acaecida en el contrato de compraventa de un área del bien inmueble de mayor extensión, celebrado entre el demandante y la sociedad concesionaria Devinar S.A., actuando como delegataria de la entidad concedente, INCO ahora ANI, en el marco de la gestión

Radicación: 520012333000201400378 01 (65268)
Demandante: Leonidas Edmundo Erazo Obando
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte, ANI y
otra
Asunto: Medio de control de controversias contractuales
y reparación directa

predial asignada a Devinar para la ejecución del proyecto vial Pasto – Chachagüí, Aeropuerto Cano, objeto del contrato de concesión 003 de 2006.

También se discute la afectación que sufrió la porción del área del inmueble que quedó bajo el dominio del demandante, como consecuencia del proyecto vial que intervino la zona en la que se hallaba ubicado, limitación que se tradujo en haberlo privado de una servidumbre y vía de acceso.

II. ANTECEDENTES

La demanda

El 19 de agosto de 2014¹, Leonidas Edmundo Erazo Obando presentó demanda, en ejercicio del medio de control de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Transporte, Agencia Nacional de Infraestructura ANI y sociedad Desarrollo Vial de Nariño DEVINAR S.A., para que se hicieran las siguientes declaraciones:

“PRIMERA: LA NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE – AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA – ANI y sociedad Desarrollo Vial de Nariño DEVINAR S.A. son responsables administrativa y patrimonialmente de todos los perjuicios materiales e inmateriales ocasionados al señor Edmundo Leonidas Erazo (...) causado por la falla especial que deben derivar responsabilidad de las citadas, en la enajenación del predio denominado El Centro ubicado en la vereda La Josefina, corregimiento Morasurco del Municipio de Pasto que condujo la celebración de la escritura pública No. 1938 de 22 de agosto de 2012 de la Notaría del Circulo de Bogotá

“SEGUNDA: Como consecuencia de la anterior declaración, condénese a la NACIÓN (...) MINISTERIO DE TRANSPORTE – AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI y Sociedad Desarrollo Vial de Nariño DEVINAR S.A. a pagar a mi poderdante ya relacionado, por conducto del suscrito en calidad de apoderado judicial, los perjuicios materiales e inmateriales que le fueron causados por daño especial, de acuerdo a la valoración siguiente o a lo que se demuestre en el proceso.

PERJUICIOS MATERIALES EN LA MODALIDAD DE DAÑO EMERGENTE Y LUCRO CESANTE Y DAÑO MORAL

Con la conducta de la Agencia Nacional e Infraestructura ANI y de DEVINAR S.A. llamadas a esta conciliación se ha ocasionado a mis representados serios perjuicios morales y materiales que por dicha falla en el servicio deberán ser reparados o indemnizados y que concretamente son:

“Los conceptos que a continuación se detallan constituyen los perjuicios materiales a título de daño emergente, a saber:

“a.- La construcción de acceso a la propiedad de mi cliente, como empujización asciende a la suma de setenta y tres millones seiscientos noventa y cinco mil cuatrocientos pesos \$73’695.400.

¹ Folios 1 al 22 del cuaderno 1.

Radicación: 520012333000201400378 01 (65268)
Demandante: Leonidas Edmundo Erazo Obando
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte, ANI y otra
Asunto: Medio de control de controversias contractuales y reparación directa

“b.- La valoración de los daños materiales causados en el predio objeto de negocio, se calcula en la suma de ciento treinta millones de pesos (\$130'000.000).

“c.- Los gastos ocasionados en la asistencia técnica de representación de la demanda se calcula en la suma de cincuenta y nueve millones trescientos cincuenta y tres setecientos cuarenta y seis pesos (\$59'353.746).

“d.- La valoración de los daños forestales causados en el predio se calcula en la suma de seiscientos cincuenta y un millones novecientos cincuenta y ocho mil novecientos treinta pesos (\$651'958.930).

“e.- El verdadero valor del metro cuadrado en la localidad se calcula en \$11.100 M2 multiplicado por 7.506.82 M2 arroja un valor de ochenta y tres millones trescientos veinticinco mil setecientos dos pesos (\$83'325.702). a este valor se le debe restar lo abonado por DEVINAR SA o sea \$15'013.640, arrojando un valor final por este concepto de sesenta y ocho millones trescientos doce mil cero sesenta y dos pesos (\$68'312.062).

“Se totaliza por este concepto la suma de novecientos ochenta y tres millones trescientos veinte mil ciento treinta y ocho (\$983'320.138).

“2.- Lucro cesante

Por este concepto se tiene en cuenta el rendimiento de la explotación de la mina de material pétreo (recebo) que se calcula en la suma de DOSCIENTOS MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y DOS MIL PESOS \$200'872.000. Esto de acuerdo con el avalúo de profesional en la materia que se anexa con la solicitud de conciliación.

“El subtotal por lucro cesante asciende a un monto de \$200'872.000.

“El total entre daño emergente (1) más lucro (2) asciende a la suma de MIL CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES CIENTO NOVENTA Y DOS MIL CIENTO TREINTA Y OCHO PESOS \$1.184'192. 138.00.

“3.- PERJUICIOS MORALES

Por este concepto ante la aflicción causada al anciano propietario del inmueble Leonidas Edmundo Erazo el equivalente a CIEN SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES, según los montos permitidos en la ley y en la jurisprudencia del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ante el hecho repudiable que hoy se demanda. (...).

TERCERA: La condena será actualizada y se dará cumplimiento a ella de acuerdo lo previsto en los artículos 188 del C.P.A.C.A y se reconocerán intereses desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta que se dé cabal cumplimiento a la sentencia, reajustados de conformidad a la evolución del índice de precios al consumidor.

Hechos

Los sucesos relevantes expuestos como base del litigio se concretan a continuación:

Se refirió en la demanda que el señor Leonidas Edmundo Erazo Obando era propietario de un terreno, ubicado en la vereda La Josefina, corregimiento de Morasurco en el municipio de Pasto, en el cual existía una mina de material pétreo

para construcción *-que no contaba con permiso para ser explotada-*, así como diversas especies arbóreas a lo largo y ancho de su área.

Adujo la parte actora que, en el marco de la gestión predial del contrato de concesión celebrado entre la ANI y Devinar S.A. para la construcción de la carretera Pasto – Chachaguí, Aeropuerto Cano, en noviembre de 2011, la concesionaria ofreció a Leonidas Edmundo Erazo Obando la compra de 7.506,82 m2 del área de su predio, por un valor de \$15'013.640, en razón de \$1.550 por m2 y \$450 por los árboles.

Que el 2 de abril de 2012, la cónyuge del accionante solicitó a Devinar S.A. que reevaluara el precio ofrecido y el valor de los árboles, frente a lo cual el concesionario advirtió que las condiciones de la negociación ya estaban acordadas.

El 22 de agosto de 2012, la Agencia Nacional de Infraestructura en calidad de compradora y Leonidas Edmundo Erazo Obando como vendedor, elevaron la escritura pública de compraventa 1938 en la Notaría 77 del Círculo de Bogotá, por el valor convenido, negocio que, en criterio del accionante, adoleció de lesión enorme, por cuanto aprovechándose del estado de indefensión del vendedor, dada su avanzada edad y sus padecimientos de salud, las demandadas tomaron ventaja y ofrecieron un precio irrisorio que no representaba el valor real del inmueble, ni consideraba la existencia de una mina de material pétreo, ni las distintas especies de árboles que habitaban en su área. Pese a la insistencia del demandante frente a la necesidad de renegociar, las demandadas se negaron a esa posibilidad.

Afirmó que en la ejecución de la obra vial se presentaron las siguientes inconsistencias: i) se cambió la trazabilidad de la carretera entre 40 y 45 mts y la franja de terreno adquirida no estaba dentro del lineamiento inicial; ii) se tomaron 60 mts de área privada para vías de primer orden, sin cambio o modificación de la licencia ambiental; iii) se produjo un daño ambiental por la tala indiscriminada de árboles; iv) se extrajeron 51.000 metros cúbicos de material de la mina ubicada en el predio del actor, sin el debido permiso de la Agencia Nacional de Minería.

Se agregó que el demandante conservó 62.493 m2 del predio de mayor extensión vendido a la ANI, inmueble que sufrió afectaciones por cuenta de la construcción de la obra, dado que se dejó sin ninguna clase de servidumbre por tener taludes de 52 metros de altura y sin posibilidad de conexión con el eje vial.

Contestación de la demanda

Nación – Ministerio de Transporte

Este Ministerio contestó² la demanda oportunamente en escrito en el que, en síntesis, manifestó que el orden jurídico no había establecido en cabeza de esa cartera funciones asociadas a la construcción, mantenimiento, rehabilitación de vías, ni en celebración o administración de concesiones. Con fundamento en esas afirmaciones formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. Adicionalmente excepcionó: *“inexistencia de nexos causal”, “falta de derecho para obtener sentencia favorable”*.

Sociedad Desarrollo Vial de Nariño S.A. Devinar S.A.

Como asunto preliminar, Devinar S.A. precisó que el 6 de febrero de 2015, la ANI y esa sociedad celebraron un acuerdo conciliatorio con mérito en el cual terminaron anticipadamente el contrato de concesión 003 de 2006, acuerdo aprobado mediante auto del 20 de marzo de 2015, por un tribunal de arbitramento.

Esgrimió que su gestión predial se realizó con apego al contrato de concesión que le sirvió de fuente, así como a las licencias ambientales emitidas por la autoridad competente, la que, en varias visitas, verificó el cumplimiento de las obligaciones ambientales y la normativa vigente que rige esa materia.

Advirtió que la oferta de compra del predio del demandante se efectuó con observancia de las Leyes 9 de 1989, 388 de 1997 y 1682 de 2013 y el avalúo comercial del 29 de octubre de 2011, elaborado por la Lonja de Propiedad Raíz de Nariño y Putumayo Fedelonjas, avalúo en el cual se incluyó el bosque con las especies existentes en el área respectiva. Agregó que el demandante no presentó objeción frente a la oferta de compra, ni avisó sobre la existencia de una mina o de permiso de explotación, como tampoco manifestó no hallarse mentalmente cuerdo y sano para surtir la negociación.

Señaló que al área restante del inmueble que conservó el actor era de 42.445.18 m² y no de 62.493 m², como se señaló en la demanda. Indicó que no existía prueba acerca del supuesto daño ambiental y desconocimiento de la Ley 1298 de 2008

² Folios 1095 a 1105 del cuaderno 6.

frente a las zonas de reserva para carreteras de la red vial nacional. Expresó que nunca ha extraído o explotado material de la supuesta mina que el actor afirma existía en el predio.

Adujo que, en cumplimiento de la Resolución 1365 de 2008, el concesionario restableció todos los accesos existentes a lo largo de todo el corredor vial, obligación que se configura en caso de que el acceso hubiera estado previamente, situación que no acaecía en relación con el predio del demandante respecto del cual no reposaban evidencias que así lo acreditaran.

Formuló las excepciones de: i) ausencia de relación de causalidad entre los hechos y el daño reclamado en lo que respecta a Devinar; ii) ejecución del contrato de concesión de buena fe exenta de culpa; iii) caducidad de la acción.

Igualmente, presentó llamamiento en garantía de Seguro Expo, con fundamento en la póliza de responsabilidad civil extracontractual 000701155413.

Agencia Nacional de Infraestructura – ANI

La agencia contestó la demanda dentro del plazo legal. En cuanto a los hechos adujo no constarle algunos y respecto de los otros alegó que se trataba de afirmaciones subjetivas.

Como razones de defensa expresó que a la ANI no se asignó la gestión de enajenar predios para proyectos viales y que esta actividad era responsabilidad del concesionario, según las obligaciones contraídas al suscribir el contrato 003 de 2006. Con base en esta consideración, propuso la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Adicionalmente formuló la excepción de caducidad.

En su oposición, replicó los argumentos del concesionario, en cuanto a que la etapa preliminar a la suscripción de la compra fue transparente, ausente de anomalías y vicios al punto que el vendedor expresó libremente su voluntad acerca de las condiciones acordadas, sin ser viable luego desconocer sus propios actos.

Llamó en garantía al concesionario Devinar S.A. con apoyo en el contrato celebrado con este y a la aseguradora QBE Seguros S.A.

En auto del 7 de octubre de 2015, el Tribunal de origen aceptó los llamamientos elevados, providencia que, tras ser recurrida, fue modificada el 1 de diciembre de 2015 para en su lugar aceptar solamente la citación de las aseguradoras.

Contestación frente al llamamiento en garantía

QBE Seguros

Adujo que coadyuvaba las razones de oposición de la ANI, en el sentido en que era el concesionario a quien le competía desarrollar la gestión predial. Frente al llamamiento formuló los medios exceptivos de *“no se acreditó en los hechos del llamamiento en garantía la relación contractual que le sirve de fundamento”, “límite de la eventual obligación a cargo de mi representada a favor de los accionantes por cuenta de la póliza de seguro”; “exclusiones de amparo expresamente previstas en las condiciones generales de la póliza”; “coexistencia de seguros prevista en el artículo 1076 del Código de Comercio”; “prescripción”; “reticencia”, “deducible”: “ausencia de vigencia del contrato de seguro”; “errores u omisiones del asegurado”. “imposibilidad de afectar la póliza de responsabilidad civil”.*

Seguroexpo de Colombia S.A. Aseguradora de Crédito y de Comercio Exterior

Se opuso al llamamiento bajo la consideración de que no había prueba de la responsabilidad de Devinar S.A., por lo que se atuvo a lo probado. Manifestó que no se podía afectar la póliza de responsabilidad extracontractual 3195, por tratarse de un siniestro derivado de un contrato de compraventa de inmueble y haber operado la prescripción del contrato de seguro.

Sentencia de primera instancia

El 29 de mayo de 2019, el Tribunal Administrativo de Nariño negó las pretensiones de la demanda.

Previo a abordar el fondo del asunto, anticipó la síntesis de su decisión, argumentado que no se configuraron los presupuestos necesarios para atribuir responsabilidad a las demandadas, referente al supuesto daño especial alegado, toda vez que la compraventa aludida no estuvo precedida de condicionamiento alguno que ampliara el contenido obligacional de las cargas contraídas por las accionadas, ni existió discrepancia en torno al valor acordado en el procedimiento de enajenación voluntaria.

Adujo que bien podía el demandante abstenerse de suscribir el contrato y proseguir a la etapa de expropiación, con miras al reconocimiento de rubros adicionales. Señaló que el demandante no demostró la presencia de un nexo causal entre el daño y la acción u omisión en que hubieren incurrido las accionadas.

Acto seguido, el tribunal de origen acudió a la normativa reguladora del procedimiento de enajenación voluntaria y expropiación de predios para obras públicas de infraestructura, así como al material probatorio obrante en el expediente.

Estimó que el precio ofrecido por la ANI y la concesionaria se ajustaba al avalúo de la Lonja de Propiedad de Nariño y Putumayo – Fedelonjas, en cuantía de \$15'013.640, el cual no se desvirtuaba con el presentado por la parte actora, practicado dos años después por Corpolonjas. Agregó que, durante el proceso de negociación, el vendedor no mostró reparo frente a las condiciones ofrecidas y, en todo momento, estuvo acompañado por familiares, lo que despojaba de vigor el argumento asociado a que fue amedrentado o coaccionado por las demandadas o que adolecía de capacidad mental y física para suscribir el contrato.

Señaló que, en el estudio técnico realizado por la Lonja de Propiedad Raíz, se tuvieron en cuenta las especies de árboles que había en el predio, pero, al ser un terreno boscoso, decidieron tomar el avalúo de un bosque general por el difícil acceso para verificar cada especie.

En lo sucesivo, se refirió al testimonio de la ingeniera Lina Albarracín, encargada de la gestión predial de la concesionaria, del cual destacó que: al momento de las tratativas no se documentó la existencia de una mina en el área vendida; ii) el proyecto tenía licencia ambiental que autorizaba el levantamiento parcial de robles; iii) en relación con la vegetación, señaló que se pagó \$450 por metro cuadrado y no por cada una de las especies existentes.

Sostuvo que el extremo activo no probó que destinara el predio a alguna actividad económica generadora de renta.

Respecto de la lesión enorme, el tribunal afirmó que, una cosa era el valor comercial del inmueble y, otra, los presuntos perjuicios derivados de su pérdida por la venta voluntaria, los que, si bien alterarían el precio del bien, ciertamente el demandante no logró demostrarlos.

Recurso de apelación

La parte demandante formuló recurso de apelación contra la sentencia, con el fin de que se revocara y se accediera a las súplicas.

Como sustento de la impugnación, sostuvo que el fallo desconoció el carácter objetivo de la lesión enorme, regulada en el artículo 1947 del Código Civil. En ese sentido, reprochó la labor del juzgador por haber desestimado el informe de Corpolonja para determinar el precio del inmueble, así como la pericia aportada, en la que se ponía de manifiesto la cantidad de especies arbóreas y el material de recebo utilizados por el concesionario luego de trasladarle el dominio del bien.

Sobre el particular, explicó que el precio del inmueble era \$83'325.702, suma que se incrementaba por cuenta de la extracción de 51.000 m3 de material de la mina que realizaron los compradores sin contar con licencia, calculados en \$200'872.000, más el valor de 9.343 robles apeados que existían en la zona y cuyo valor es de \$651'958.930, circunstancias que superan setenta veces el precio pagado por las accionadas al adquirir el inmueble.

Manifestó que, contrario a lo aseverado por el *a quo*, en el caso se había presentado un daño especial en detrimento de los intereses del actor, el cual tenía nexo causal con las conductas antijurídicas de las demandadas que radicaron en que explotaron sin autorización la mina existente en el predio que, pese a ello, no fue considerada para estimar el verdadero valor del terreno, como tampoco lo fue la existencia de diversas especies vegetales.

Increpó la ausencia de valoración de todas las pruebas testimoniales practicadas en primera instancia y que el *a quo* concentrara su atención en la declaración de Lina Albarracín, directora predial del concesionario, sin tener presente la tacha formulada en su contra por ser la funcionaria de Devinar que direccionó de manera deshonesta la celebración de la compraventa. Refutó que la testigo nada dijo acerca del aprovechamiento indebido del material pétreo hallado en el inmueble, ni que la licencia ambiental para la ejecución del proyecto vial no amparaba la explotación de la mina, ni el aprovechamiento forestal. A lo anotado añadió que la trazabilidad de la vía fue alterada en un margen de 45 mts para abarcar toda la mina y que las pruebas documentales y testimoniales obrantes daban cuenta de las anomalías en que se incurrieron en la construcción de la carretera y el saqueo de las riquezas del predio.

Afirmó que nada se dijo en el fallo acerca del daño que la ejecución de la obra produjo en el bien del demandante -el área que no fue materia de compraventa-, el que concretó en la inaccesibilidad al predio por existencia de un talud, lo que lo desconectó del eje vial principal. Adujo que la construcción de acceso a la propiedad y su empujamiento tenía un costo de \$73'695.400.

Por último, advirtió que las demandadas inobservaron la buena fe exenta de culpa, por cuanto en el procedimiento de adquisición del inmueble incurrieron en abusos respecto del reconocimiento de las circunstancias que alteraban el valor del bien.

Trámite de segunda instancia

El 10 de septiembre de 2019, el Tribunal de origen concedió el recurso de apelación. El 6 de diciembre de 2019, el Despacho admitió la impugnación. El 9 de marzo de 2020, se corrió traslado a las partes por un término común de 10 días para que presentaran sus alegaciones finales y ordenó que, en caso de que el Ministerio Público lo solicitara, se surtiera el trámite previsto en el artículo 59 de la Ley 446 de 1998³.

Las partes presentaron sus escritos de alegaciones en los que reiteraron los argumentos expuestos en oportunidades procesales precedentes. El Ministerio Público guardó silencio.

III. CONSIDERACIONES

I. Régimen procesal del litigio

1.-. Como la demanda se presentó el 19 de agosto de 2014, el régimen aplicable es el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –en adelante CPACA–, en vigencia desde el 2 de julio de 2012. Adicionalmente, conforme al artículo 306 de este código, en los aspectos no contemplados se seguirá el Código General del Proceso –en adelante CGP– en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

II. Presupuestos procesales

³ Folio 291 del cuaderno principal.

1.- Jurisdicción y competencia

2.- El artículo 104 del CPACA dispone que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para juzgar las controversias originadas, entre otras, en hechos operaciones y omisiones en los que estén involucradas entidades públicas, al paso que, de acuerdo con el parágrafo, para los efectos de ese Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación.

La demanda se dirige contra la Nación - Ministerio de Transporte, Agencia Nacional de Infraestructura ANI, lo cual conduce a que la jurisdicción competente para resolver este litigio sea la Contencioso Administrativo, sin perjuicio de que en virtud del fuero de atracción también lo sea para decidir lo relacionado con los hechos endilgados a la sociedad de derecho privado, Desarrollo Vial de Nariño S.A., de acuerdo con las puntualizaciones que enseguida se acotarán.

3.- Adicionalmente, el Consejo de Estado es competente en segunda instancia para conocer del presente asunto de conformidad con el artículo 150 CPACA, según el cual conoce de los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos. Así mismo, esta Corporación es competente en razón a la cuantía, pues el valor de la pretensión material mayor - \$651'958.930- supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 152.6 CPACA, esto es, \$308'000.000⁴.

1.1. Fuero de atracción

4.- En virtud del fuero de atracción⁵, fundado en el factor de conexión de la competencia, la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de

⁴ Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2014, \$616.000, por 500.

⁵ Con la Ley 1437 de 2011 el fuero de atracción en los términos señalados, que era de naturaleza jurisprudencial, tuvo consagración legal, en el artículo 140 y 165, que señala: “**Artículo 140. Reparación directa.** (...) En todos los casos en **los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas**, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño (...)” **Artículo. 165, Acumulación de pretensiones.** En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos: 1). Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de

controversias en las que se demande a personas naturales o jurídicas, cuyo juzgamiento estaría, en principio, asignado a la jurisdicción ordinaria, pero que acuden a esta en razón a que fueron demandados de forma concurrente con una entidad pública. En estos eventos, la jurisdicción conoce, en el mismo proceso, de la controversia que involucra a la entidad pública y al particular.

5.- Es importante aclarar que el fuero de atracción, aunque implica la modificación de la jurisdicción, no afecta el régimen jurídico al amparo del cual se deben resolver las pretensiones formuladas en contra de los particulares. De manera que, al margen de que el proceso se tramite ante el juez administrativo, la conducta de los sujetos de derecho privado será evaluada desde el ángulo de la normativa que les resulte aplicable, ya sea en materia contractual o extracontractual.

6.- Así, en el caso concreto y en virtud del fuero de atracción, en atención a lo dispuesto en el artículo 140 del CPACA, se demandó a la Nación - Ministerio de Transporte, Agencia Nacional de Infraestructura, así como a la sociedad Desarrollo Vial de Nariño Devinar S.A. por estimar que su actuación está involucrada en la causación del daño base de reclamación.

En efecto, la *causa petendi* se sustenta en hechos concatenados, relativos, por un lado, a la compraventa de un predio de propiedad del actor en el marco de la gestión predial desplegada por el concesionario privado a nombre de la entidad pública concedente para un proyecto de infraestructura vial y, de otro, a la afectación de un inmueble del dominio del actor por cuenta de la ejecución de esa misma obra pública por esos dos agentes, por lo que la Sala tiene jurisdicción para decidir la controversia, igualmente respecto de la sociedad de naturaleza privada.

2.- Medio de control procedente – Deber oficioso de interpretación de la demanda - Acumulación de pretensiones

7.- Esta demanda fue impetrada en ejercicio del medio de control de reparación directa con ocasión de la “*falla especial*” presentada en el proceso de enajenación del predio del demandante por motivos de utilidad pública, por no haber considerado en su precio la existencia de una mina de material pétreo y las diversas especies

un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.

forestales. También se adujo que, en la parte del predio que no fue adquirida por las demandadas y que permaneció bajo la titularidad del accionante, se causaron daños que afectaron su accesibilidad y conexión al eje vial. Y por último que en el marco de la obra habrían concurrido sendas irregularidades que degeneraron en un daño ambiental y ecológico.

8.- El tribunal de primera instancia, en auto del 1 de octubre de 2014, inadmitió la demanda, bajo la consideración de que, en realidad, se evidenciaban inconformidades concretadas en la celebración de un contrato de compraventa por haber pagado el inmueble a un precio muy por debajo del que en derecho correspondía y, en ese sentido, debía adecuarse el medio de control.

9.- En el término concedido, la parte demandante no subsanó la demanda en los términos indicados, lo que llevó a que el Tribunal, en providencia del 20 de febrero de 2015, lo adecuara oficiosamente al medio de control de controversias contractuales, argumentando que el tema central era la ocurrencia de una lesión enorme derivada de una compraventa de inmueble. Desde esa óptica procesal fue adelantada la audiencia inicial y la etapa probatoria.

10.- Con todo, al dictar sentencia, el *a quo* falló el litigio desde el tamiz del medio de control de reparación directa, cauce dentro del cual consideró que no se había producido una lesión enorme en la celebración del contrato génesis de controversia.

11.- Planteado este panorama, con el propósito de escudriñar el alcance y contenido de las súplicas invocadas, resulta menester acudir a la facultad oficiosa del juez para interpretar la demanda, desentrañar la verdadera intención del extremo activo, en desarrollo de lo cual corresponde encauzarlas en atención a los hechos y aspiraciones que le sirven de fundamento. Este ejercicio halla su razón de ser en la necesidad de que el operador judicial esclarezca lo materialmente pretendido y determine el camino procesal idóneo para definir el conflicto. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia ha señalado:

"[Al] encargado de administrar justicia se le atribuye, como misión ineludible interpretar los actos procesales, entre ellos la demanda inicial, a fin de desentrañar el verdadero alcance e intención del demandante al formular sus súplicas, lógicamente sin aislar el petitum de la cusa petendi, buscando

*siempre una afortunada integración y con ello poder **precisar el auténtico sentido o aspiración** de quien procura una tutela efectiva de sus derechos”⁶.*

El sistema legislativo procesal regente igualmente ha consagrado ese mismo deber en el numeral 5 del artículo 42 del C.G.P., al tenor del cual le concierne el juez *“[a]doptar las medidas (...) para (...) interpretar la demanda de manera que permita decidir el fondo del asunto. Esta interpretación debe respetar el derecho de contradicción y el principio de congruencia”*.

No obstante, la anterior garantía no puede traducirse en un desconocimiento del principio de congruencia, por cuya cuenta se altere la causa petendi. Subyace la obligación de analizar las particularidades de cada caso, sin apartarse o variar los elementos fácticos en que descansa la controversia, atendiendo al daño que se pide indemnizar y la fuente del que proviene.

12.- Llegados a este punto de la controversia, de la lectura de las pretensiones declarativas y de condena como de la *causa petendi*, se observa que, a través del libelo incoado se englobaron hechos y súplicas asociadas a la relación contractual de compraventa de inmueble del actor, como a lo acaecido fuera de ese margen negocial, entre otras.

13.- Así, en lo concerniente al contrato de compraventa se sostuvo que, al pactar el precio, la concesionaria no tuvo en consideración que en el inmueble existía una mina y varias especies forestales que, aumentaron más del triple el valor ofrecido por metro cuadrado, cuestión que causó una lesión enorme⁷. Añadió que a este valor debían sumarse los rendimientos que habría reportado la explotación de la mina.

⁶ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 12 de marzo de 2019, expediente SL 960-2019, M.P. Giovanni Francisco Rodríguez Jiménez.

⁷ En los fundamentos de derecho de la demanda se plasmó: *“Como lo dispone el artículo 140 y teniendo en cuenta que en el presente caso no se impugna un acto administrativo sino la responsabilidad directa de los entes públicos y por fuera de atracción del ente privado, por un daño antijurídico causado ante el no pago – que en derecho civil se rotula como lesión enorme- del mayor valor del predio objeto de negociación por parte de la firma DEVINAR S.A. y por ende por los entes estatales que constituye un detrimento del patrimonio del señor Leonidas Edmundo Erazo...”*. Folio 10 del cuaderno 1.

14.- De otra parte, se esgrimió que, con la construcción de la obra pública, se afectó la parte del inmueble que permaneció bajo la titularidad del demandante, lo que obstruyó su acceso y la privó de una servidumbre.

15.- Por último, alegó que se había ocasionado un daño ambiental producto de la tala indiscriminada de árboles, y conductas antijurídicas de las demandadas relacionadas con el cambio de la trazabilidad de la vía, el aprovechamiento ilegal del material pétreo ubicado en el inmueble vendido sin permiso de la Agencia Nacional de Minería, la utilización de 60 metros de ancho para la construcción de las calzadas del corredor vial sin haber obtenido previamente una modificación de la licencia ambiental, el indebido aprovechamiento de las fuentes hídricas.

16.- El contexto reseñado convoca a esta instancia a poner de presente que, por mandato del artículo 165 del CPACA, en las demandas presentadas ante esta jurisdicción resulta procedente acumular diferentes tipos de pretensiones, siempre que sean conexas entre sí y se cumplan los siguientes requisitos:

“1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.

“2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.

“3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.

“4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento”.

17.- La Sala estima viable analizar la procedencia de tramitar las pretensiones y hechos relacionados con la controversia contractual y extracontractual enunciadas en precedencia, en la medida en que, si bien están vinculadas y son fácticamente secuenciales, no son excluyentes entre sí, en razón a que la fuente del daño en uno y otro caso es distinta. En efecto, lo relativo a la lesión enorme que aduce haber sufrido el actor halla su causa en el negocio jurídico de compraventa, celebrado en el marco del procedimiento de enajenación voluntaria por motivos de utilidad pública; mientras que la afectación a la parte del bien que conservó bajo su titularidad, encuentra su génesis en los trabajos de obra pública que habrían impactado su acceso, servidumbre y conexión al eje vial.

18-. No acontece lo mismo en lo que hace a los alegados daños ambientales y demás conductas antijurídicas que, afirma, se produjeron como consecuencia de la ejecución de la obra pública, habida consideración de que su discusión, en tanto supone la posible transgresión de derechos colectivos *-como por ejemplo el goce a un medio ambiente sano y la moralidad administrativa-*, correspondía tramitarse a través del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, mecanismo de estirpe constitucional y regulación especial que, por lo mismo no resulta acumulable al presente cauce de naturaleza ordinaria por tratarse de un procedimiento distinto.

Se aúna que, de entrada, no se observa una relación directa entre la ocurrencia de esos acontecimientos -los señalados en el apartado 15- con la causación de los daños concretos en que se edifica el petitum de esta demanda, los cuales radican en la falta de pago del justo precio por el inmueble vendido y la afectación del inmueble del accionante con ocasión de los trabajos públicos. Es por lo anterior que la Sala se abstendrá de pronunciarse en lo atinente a los mencionados supuestos.

19.- Despejado el tema de discusión, la Sala pasará a verificar la configuración de los presupuestos procesales correspondientes al medio de control de controversias contractuales y al de reparación directa en lo pertinente a la materia del litigio que compete a cada uno de ellos.

- 2.2.- Hechos y pretensiones relacionados con la controversia contractual

20-. Este aspecto gravita en torno a la configuración de una lesión enorme en la conformación del precio de compraventa del bien inmueble de propiedad del señor Leonidas Erazo, adquirido por motivos de utilidad pública.

2.2.1.- La procedencia de discutir la lesión enorme acaecida en el escenario de la enajenación voluntaria de inmueble por motivos de utilidad pública, ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y el medio de control procedente

21-. En nuestra legislación, el instituto de la lesión enorme se encuentra disciplinado en el Código Civil, compendio que lo concibe como una herramienta objetiva *-cuestión que descarta la verificación de los vicios del consentimiento-*, inspirada en principios de equidad y equilibrio negocial, enderezada a remediar el desbalance originario presentado dentro de unos lineamientos cuantitativos específicos al

estructurarse las bases económicas del negocio que atentan contra la noción del justo precio. Esta figura tiene cabida expresa en varias tipologías contractuales, entre ellas⁸, la compraventa de inmuebles en los términos regulados en los artículos 1946 a 1954 de la citada codificación.

22.- La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que, ante la configuración de un evento de lesión enorme, con apego al derecho común, el interesado *“podrá intentar: i) la acción rescisoria (terminación del contrato) para lograr el restablecimiento del equilibrio de las prestaciones; u ii) optar por el reajuste del precio recibido o pagado, según el caso, al justo valor acreditado en el proceso, con esta misma finalidad”*⁹.

23.-Con todo, cuando el litigio verse sobre un contrato de compraventa de inmueble, surgido en el escenario de la enajenación voluntaria por motivos de utilidad pública¹⁰, aunque resulta plausible alegar la ocurrencia de la lesión enorme en su confección, ciertamente su discusión no podrá enfocarse por la senda de la acción rescisoria, ante la inviabilidad material de restituir un bien que ha sido destinado a una obra de infraestructura. De ahí que: *“la única opción procedente es la encaminada a obtener el reajuste del precio en la forma establecida por el artículo 1948 del Código Civil”*¹¹.

⁸ La compraventa y permuta de bienes inmuebles -artículos 1946 y 1958 del Código Civil-, la aceptación de una asignación de herencia -artículo 1291 del Código Civil-, la estipulación de intereses en mutuo y en la anticresis -artículos 1601, 2231 y 2466 del Código Civil- y la cláusula penal -artículo 1601 del Código Civil-.

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de agosto de 2012, exp. 22307, C.P. (E) Danilo Rojas Betancourt.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 26 de agosto de 2015, Rad.33297, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera: *“Ahora bien, para la Sala no existe ninguna razón válida que impida que la lesión enorme se pueda presentar en los contratos de compraventa de bienes inmuebles adquiridos por razones de utilidad pública o de interés social, a través de la enajenación voluntaria, por alguna de las entidades a que se refiere el artículo 59 de la Ley 388 de 1997. (...).*

“Asimismo, es de anotar que la rescisión del contrato por lesión enorme sólo es procedente en los casos en que la naturaleza del fenómeno lo permita; pero, en el caso de la enajenación voluntaria, por causas de utilidad pública o de interés social no es permitida, en primer lugar, porque el interés particular que se pretende proteger con las nulidades relativas (rescisión) debe ceder ante el interés general que informa este tipo de negociaciones (artículo 58 de la Constitución Política) y, en segundo orden, porque sería materialmente imposible deshacer las obras públicas ejecutadas sobre los bienes adquiridos por tales causas (utilidad pública o interés social), para restituir el inmueble al vendedor, con el fin de devolver las cosas al estado primigenio, de modo que la única acción procedente en este caso es la encaminada a obtener el reajuste del precio, en la forma dispuesta por el artículo 1948 del C.C., tal como quedó anotado párrafos atrás”

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, primero de junio de 2022, exp. 56078, C.P. Nicolás Yepes Corrales.

24-. En esta perspectiva se ha sostenido que, en todo caso, la verificación de fondo sobre su procedencia se hará a la luz de los parámetros cuantitativos que consagra el artículo 1947 del Código Civil, según el cual *“el vendedor sufre lesión enorme cuando el precio que recibe es inferior a la mitad del justo precio de la cosa que vende; y el comprador a su vez sufre lesión enorme, cuando el justo precio de la cosa que compra es inferior a la mitad del precio que paga por ella”*.

25-. En esa línea, la Sección Tercera desde la vigencia del artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, norma que, en su esencia, fue reproducida por el actual CPACA, respecto de la procedencia para debatir aspectos afines a la lesión enorme en un contrato de compraventa de inmueble, consideraba que la acción contractual era la procedente y que su análisis, ante la inviabilidad de enfilarse a través de la rescisión, debía analizarse bajo el supuesto de la responsabilidad contractual.

“En anterior oportunidad la Sala acudiendo al Código Civil explicó que cuando un contratista cree que el precio fijado en un contrato de compraventa no resulta ser objetivamente el real, debe utilizar la acción contractual la cual se manifiesta, por el aspecto en comento, en la pretensión principal de rescisión del contrato o responsabilidad contractual por lesión enorme, la cual es posible de acuerdo con lo dispuesto en el C. C. A. pues su artículo 87, sobre la acción de controversias contractuales, no es restrictivo en cuanto su objeto al prever que se podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y “que se hagan otras declaraciones y condenas”¹².

26.- Retomando el estudio del caso, se evidencia que la pretensión ligada a la controversia contractual no se orientó a perseguir la rescisión del contrato de compraventa por lesión enorme, sino a obtener la declaratoria de responsabilidad de las demandadas por no pagar el justo precio del bien inmueble de propiedad del demandante.

Dentro de estos límites, el medio de control de controversias contractuales resulta idóneo para dilucidar el objeto de discrepancia.

2.2.2. - Caducidad del medio de control de controversias contractuales

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de abril de 2002, exp. 13642, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

27.- En vigencia del Código Contencioso Administrativo¹³ y luego de haber cobrado vigor el actual CPACA, esta Corporación ha estimado que, *“si bien el artículo 1954 del Código Civil señala que “la acción rescisoria [que en todo caso no es lo perseguido en esta demanda] por lesión enorme expira en cuatro años, contados desde la fecha del contrato”, esta disposición no es aplicable cuando se trata de contratos celebrados por entidades estatales, pues existe una norma especial que regula la materia¹⁴”, que está recogida en el literal j) del numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), al tenor del cual el medio de controversias contractuales caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.*

En el *subexamine*, el contrato de compraventa que ocupa la atención de la Sala fue celebrado mediante escritura pública 1938 del 22 de agosto de 2012¹⁵, acto inscrito en el folio del matrícula inmobiliaria 240-118329, el 26 de septiembre de 2012. A partir del día siguiente al otorgamiento de la escritura pública de compraventa -23 de agosto de 2012-, el interesado contaba con dos años para impetrar la presente demanda, la cual al haber sido interpuesta el 19 de agosto de 2014¹⁶, fue incoada dentro del término legal.

2.2.3.- Legitimación en la causa

29.- La legitimación para accionar, entendida como un requisito de orden procesal que vincula la capacidad para ser parte en un proceso, en materia contractual y en observancia del principio de relatividad de los acuerdos negociales recae en los extremos del contrato o en un tercero que compruebe su interés.

2.2.3.1.- Por activa

30.- El demandante Leonidas Edmundo Erazo Obando está legitimado en la causa por activa, en razón a que ostenta el interés jurídico debatido en el caso, como parte del contrato en cuya celebración se alega haber ocurrido una lesión enorme.

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 25 de abril de 2012, exp. 20813, C.P Olga Mérida Vella de De La Hoz.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, primero de junio de 2022, exp. 56078, C.P. Nicolás Yepes Corrales.

¹⁵ Folios 35 a 66 del cuaderno 1.

¹⁶ Lo anterior, sin perjuicio del término de suspensión que operó por cuenta del trámite de conciliación extrajudicial que se adelantó desde el 25 de abril de 2014, hasta el 24 de junio de 2014, cuando se declaró fallido por ausencia de ánimo conciliatorio. Folios 1047 a 1048 del cuaderno 6.

2.2.3.2.- Por pasiva

31.- La Nación – Ministerio de Transporte carece de legitimación por pasiva¹⁷, dado que no guarda identidad con alguno de los sujetos que suscribió el contrato de compraventa.

2.2.3.3.- La legitimación en la causa por pasiva del concedente y el concesionario derivada de la compraventa efectuada en desarrollo de la gestión predial adelantada con ocasión de la concesión del proyecto vial

32.- En orden a definir la legitimación en la causa por pasiva de la Agencia Nacional de Infraestructura y de Devinar S.A., la Sala pone de presente que en el caso concurren unas particularidades que ameritan profundización.

33.- En el texto del contrato de compraventa génesis del debate, el extremo comprador fue la sociedad concesionaria Desarrollo Vial de Nariño S.A., Codevinar S.A., quien signó el acuerdo, actuando como delegataria de la Agencia Nacional de Infraestructura¹⁸. A su vez, en el folio de matrícula inmobiliaria 240-118329, consta que el derecho real de dominio del predio se trasladó a Instituto Nacional de Concesiones INC ahora ANI.

Cabe acotar que la anterior negociación se produjo dentro de los confines del contrato de concesión 003, celebrado el 29 de diciembre de 2006 entre el INCO ahora ANI y Devinar para la ejecución de *“los estudios y diseños, definitivos, gestión predial, gestión ambiental, financiación, construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación y mantenimiento del proyecto Vial “Rumichaca- pasto – Chachagui- Aeropuerto”*¹⁹. En desarrollo de ese acuerdo, la gestión predial²⁰ fue asignada al concesionario a quien, entre varias actividades, le correspondía realizar *“el estudio*

¹⁷ Así fue resuelto por el *a quo* desde la audiencia inicial del 27 de julio de 2016 (folios 1526 a 1531 del cuaderno 8).

¹⁸ Folio 65 del cuaderno 1.

¹⁹ Folios 1265 CD (folios 121 a 121) del cuaderno 7.

²⁰ En la cláusula 38 del contrato de concesión 003, se estableció: *“ADQUISICIÓN DE PREDIOS. La gestión para la adquisición de los predios y/o mejoras requeridos para ejecutar el mejoramiento y la construcción del proyecto estará a cargo del CONCESIONARIO incluidos los predios necesarios para la ejecución del Alcance opcional del proyecto, si esta opción se hace efectiva pro el INCO, labor que será realizada a favor del INCO , quien suscribirá los respectivos contratos de compraventa y demás documentos de conformidad con las leyes 9 de 1989, 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios y demás normas concordantes y vigentes en la materia.*

*de títulos, elaboración de documentos de compraventa y entrega física del predio hasta obtener el registro de las escrituras en favor de la Nación – INCO*²¹.

34.- Sentados los aspectos fácticos que antecedieron y rodearon el proceso de enajenación, cabe advertir que La Ley 9 de 1989, mediante la cual se regularon tópicos atinentes a la compraventa y expropiación de bienes por motivo de utilidad pública, sufrió una modificación en 1997 a partir de la expedición de la Ley 388 que, en su artículo 59, dispuso que se podrían adquirir o decretar la expropiación de inmuebles para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la Ley 9 de 1989, una de ellas, la *“Ejecución de obras públicas”*.

35.- La anterior preceptiva legal debe leerse en concordancia con el artículo 34 de la Ley 105 de 1993, en el que se consagró que, en la adquisición de predios para la construcción de obras de infraestructura, la entidad estatal concedente podría delegar esta función, en el concesionario o en un tercero, sin perjuicio de lo cual los inmuebles comprados figurarán a nombre de la entidad concedente.

36.-Fue en apoyo de esta habilitación legal que el INCO ahora ANI, al suscribir el contrato de concesión 003 de 2006, delegó la gestión predial a Devinar S.A., sociedad que debía adelantar las actividades señaladas ulteriormente. La asunción de los costos de adquisición de los bienes raíces, igualmente, estaría en cabeza del concesionario, quien, para el efecto, debía depositar los fondos en la subcuenta 2 del Fideicomiso²².

37.- De lo expuesto hasta ahora, la Sala concluye que la sociedad Devinar S.A. está llamada a conformar el extremo pasivo de la litis, por cuenta de la vinculación que se presenta entre las pretensiones elevadas en esta causa, relativas al pago del justo precio del inmueble dado en venta y el esquema de responsabilidades y

²¹ Folios 1265 CD cuaderno 7.

²² *“El CONCESIONARIO deberá depositar en la Subcuenta 2 del Fideicomiso, como requisito para la firma del Acta de inicio de la etapa de preconstrucción, la cantidad de DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$200'000.000). El saldo hasta completar la suma de COL \$6.900.000.000 pesos del 31 de diciembre de 2004 de esta subcuenta se depositará durante la etapa de construcción, según las necesidades del contrato (...). Lo anterior con destino a la compra de predios y/o mejoras correspondientes a los alcances del proyecto, incluido el valor de la indemnización a los titulares de derechos sobre los predios expropiados a que haya lugar, la constitución de servidumbres relativas a este mismo alcance, la aplicación de la Resolución INCO 609 DE 2005 y el pago de compensaciones sociales por adquisición predial y demás asuntos contemplados en la definición de la Subcuenta.*

riesgos asumidos en la estructura obligacional de la concesión en punto a la gestión predial.

38.- Ahora, no pasa por alto la Sala que en el contrato de concesión 003 de 2006 se introdujo una cláusula²³ en apoyo de la cual el particular debería mantener indemne a la entidad estatal ante posibles reclamaciones de terceros que se suscitaran con ocasión de la adquisición de predios. Sin embargo, al margen del impacto que tal consideración pueda llegar a tener en el caso de una eventual condena, tal premisa no tiene la virtualidad de despojar a la entidad concedente de la legitimación que le asiste en la causa por pasiva para comparecer al presente juicio.

Primero, porque fue actuando en su nombre, por virtud de la delegación, que se suscribió la compraventa génesis de la controversia. Es la ANI la entidad a quien se transfirió el derecho de dominio del inmueble vendido sobre el cual gravita la materia de discrepancia.

Y segundo porque, siguiendo la jurisprudencia de esta Sección en un caso análogo en el que se discutía la legitimación por pasiva de la ANI y el concesionario por un supuesto fáctico similar al que ocupa la atención de esta instancia, referido al incumplimiento de un contrato de promesa de compraventa de inmueble en desarrollo de la gestión predial delegada, la entidad concedente, delegante de la gestión predial, puede ser citada al proceso, bajo la comprensión que: “esta

²³ Clausula 38. (..). *El CONCESIONARIO mantendrá indemne al INCO por cualquier reclamación o acción de terceros con ocasión de la gestión predial que asume, en especial en lo que tiene que ver con el (...) pago de predios y el correcto manejo de los recursos que se destinen para el efecto, esta indemnidad incluye todas las reclamaciones o demandas que se interpongan contra el INCO, durante todo el periodo de la concesión por hechos u omisiones del concesionario en su gestión predial a partir de la fecha de la suscripción del acta de inicio de ejecución. Así mismo cualquier error en la identificación del beneficiario, de las áreas requeridas, de los pagos o cualquier pago realizado en exceso, será atribuido al concesionario.*

En el numeral 55.1 del contrato de concesión, se pactó: “*Esta indemnidad incluye las reclamaciones o demandas que se interpongan contra el INCO, durante todo el periodo de la concesión, por hechos u omisiones del CONCESIONARIO en su gestión predial a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio de ejecución*”.

Está acreditado igualmente que el contrato de concesión 003 de 2006 terminó de mutuo consenso mediante acuerdo conciliatorio, elevado el 6 de febrero de 2015 (Folios 1621 a 1631 del cuaderno 9), el cual fue aprobado mediante auto del 20 de marzo de 2015 proferido por el Tribunal de Arbitramento Devenir S.A. contra la ANI (Folios 1632 a 1680 del cuaderno 9). la presente se demanda, se radicó el 19 de agosto de 2014, lo cual permite colegir que se interpuso en vigencia del aludido contrato de concesión.

Subsección²⁴ ha considerado que podrá analizarse la responsabilidad del delegante si se le imputan omisiones en sus deberes de control y vigilancia sobre los actos de su delegataria²⁵.

40.-. Así, la responsabilidad que se le atribuye en la demanda a la ANI por las gestiones desplegadas dentro de la negociación, eventualmente, atañerá al fondo del asunto, lo que no obsta para que en esta etapa de la providencia se convenga sobre la legitimación que le asiste por pasiva.

- 2.3.- De los hechos y pretensiones relacionados con el medio de control de reparación directa

41.- La Sala rememora que, con arreglo al dicho del extremo activo, la construcción de la obra pública afectó la parte del inmueble que permaneció bajo la titularidad del señor Leonidas Edmundo Erazo Obando, lo que obstruyó su acceso al eje vial y lo privó de una servidumbre.

2.3.1.- Procedencia del medio de control de reparación directa

42.- Por mandato del artículo 140 del CPACA, este conducto procesal resulta ser el pertinente para ventilar la reclamación de daños atribuidos a las actuaciones legítimas del Estado, como ocurre en los eventos de daños producidos por obras públicas, supuesto que se identifica con el que se erige como fuente de la contienda.

2.3.2.- Oportunidad de la presentación de la demanda de reparación directa

43.- Corresponde atenerse a lo preceptuado en el artículo literal i) del numeral 2) del artículo 164 del CPACA, a la luz del cual *“cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia”*.

²⁴ Original de la cita Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto proferido el 12 de agosto de 2019, en el expediente 53038, C.P. María Adriana Marín.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, exp. 68453, C.P. Marta Nubia Velázquez Rico.

En consideración a que se somete a juicio la afectación del inmueble del demandante como consecuencia del proyecto vial Rumichaca, Pasto, Chachagüí Aeropuerto Cano, en estos eventos se ha reflexionado por esta Alta Corte²⁶ que el cómputo no necesariamente se extiende a la finalización de la obra en desarrollo de la cual se produjo el suceso, siendo necesario en ese supuesto acudir al momento en que se tuvo conocimiento del daño. Vista el acta de inicio de la etapa de construcción del contrato de concesión 003 de 2006, el inicio de esa fase tuvo lugar el 16 de noviembre de 2007²⁷.

Con todo, aun cuando no se tiene certeza de la fecha en la que se intervino la zona del predio de propiedad del actor, es consecuente asumir que la demanda interpuesta el 19 de agosto de 2014 fue instaurada dentro del término legal, en atención a que, para ese entonces no habían transcurrido dos años desde que se adquirió la porción del bien inmueble dispuesto para la obra -26 de septiembre de 2012-, cuya mayor extensión restante fue la que se aduce alterada con ocasión del proyecto. Por tanto, es viable colegir que su afectación se produjo con posterioridad a materializarse la venta de la parte del terreno

2.3.3.- Legitimación en la causa por pasiva

2.3.3.1.- Por activa

44.- El señor Leonidas Edmundo Erazo se encuentra legitimado en la causa por activa en su condición de propietario del predio de mayor extensión que, se alega, fue impactado con la obra pública, conforme da cuenta el folio de matrícula inmobiliaria 240-118329.

2.3.4.- Por pasiva

45.- Se configura la falta de legitimación del Ministerio de Transporte²⁸, habida cuenta que no se hallan asignadas a esa cartera ministerial funciones concernientes a la construcción, rehabilitación y mantenimiento de las vías nacionales o infraestructura de transporte, razonamiento que excluye la relación funcional entre

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de diciembre de 2019, exp.46986, C.P. Jaime Rodríguez Navas.

²⁷ Folios 677 a 679 del cuaderno 4.

²⁸ Así fue resuelto por el *a quo* desde la audiencia inicial del 27 de julio de 2016 (folios 1526 a 1531 del cuaderno 8).

el cumplimiento de esos cometidos institucionales y los hechos que soportan la *causa petendi*.

2.3.4.1.- Agencia Nacional de Infraestructura ANI y sociedad Devinar S.A.

46.- Ambos sujetos figuran como extremo contratante y contratista, respectivamente, de la concesión 003 de 2003, en cumplimiento de la cual se produjo la afectación al inmueble. Así, tanto la entidad concedente como el concesionario están legitimados en la causa por pasiva, toda vez que, en materia de daños ocasionados por obras públicas, se advierte que la entidad estatal como dueña y gestora de la obra, en aplicación del principio *“ubi emolumentum ibi onus esse debet (donde está la utilidad debe estar la carga), que prevé las consecuencias de la responsabilidad en cabeza de quien se beneficia de la obra, (...) pues a ella corresponde la titularidad o dominio de la obra”*²⁹, como el contratista, en calidad de ejecutor directo del proyecto, pueden resultar comprometidos, en función de la esfera de la responsabilidad que a cada uno se le atribuya.

- 2.4.- Conclusión respecto de la acumulación de pretensiones

47.- Al haberse determinado que las súplicas alusivas tanto a la controversia contractual como a la reparación directa, fueron presentadas oportunamente, pueden resolverse por el mismo procedimiento y se reúnen los presupuestos procesales para que en uno y otro caso se emita decisión de fondo, procede la Sala a pronunciarse de mérito respecto de los cargos de la apelación.

Con esta finalidad y para conservar el orden esquemático perfilado, iniciará el respectivo examen partiendo de la controversia contractual, para, luego, adentrarse en el aspecto atinente a la responsabilidad extracontractual.

3.- Análisis de la impugnación

3.1.- En relación con el debate planteado por la cuerda del medio de control de controversias contractuales

48.- En su impugnación, el libelista insistió en que las accionadas no reconocieron el justo precio del inmueble de su propiedad, lo que causó una lesión enorme sin

²⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del primero de junio de 2020, exp. 49214, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

ser necesario demostrar la presencia de un vicio del consentimiento. Afirmó que el *a quo* desestimó injustificadamente el avalúo realizado por Corpolonja y la experticia aportada por el demandante en la que se evidenciaban circunstancias que aumentaban el valor del predio a \$83'325.702. Agregó que esa suma además se incrementaba por razón del valor de la explotación de la mina en \$200'872.000 y en \$651'958.930 por los robles apeados que existían en ese terreno.

49.-Para resolver el anunciado cargo de la apelación, la Sala conviene en la necesidad de referirse al marco normativo que debía amparar la negociación realizada por el concesionario para la adquisición del predio de propiedad de Leonidas Edmundo Erazo Obando con el fin de determinar, si, en desarrollo de esas gestiones, se desconocieron los parámetros que imponían el ofrecimiento y pago del justo precio que se echa de menos por el extremo activo y, a partir de ello, se configuró la lesión enorme en los linderos establecidos en el artículo 1947 del Código Civil.

3.1.1.- El proceso de enajenación voluntaria y expropiación de predios para obras públicas de infraestructura vial

50.- La Ley 9 de 1989 fue dictada con el fin de regular el procedimiento relacionado con la afectación, enajenación voluntaria y expropiación de bienes por motivos de utilidad pública e interés social. Esta norma fue posteriormente modificada por la Ley 388 de 1997, en cuyo artículo 58 extendió la noción de utilidad pública a la ejecución de proyectos de infraestructura vial.

51.- Para la adquisición del bien en la búsqueda de esos objetivos, los precitados instrumentos normativos establecieron diversos caminos, tales como la enajenación voluntaria y la expropiación, constituyendo la primera una fase previa que, tras fracasar, surtidas las etapas y términos dispuestos por la legislación aplicable, abrirá paso a la segunda, cuya observancia estará igualmente sujeta al orden jurídico que la informa.

52.- Así, a la luz del primer inciso del artículo 13 de la Ley 9 de 1989, el procedimiento de enajenación voluntaria habrá de iniciar con la expedición del oficio expedido por la entidad adquirente, por conducto de su representante legal debidamente facultado para ese cometido, contentivo de la oferta de compra, con la transcripción de las normas que reglamentan la enajenación voluntaria y la

expropiación, la identificación precisa del inmueble y el precio base de la negociación. La comunicación de la oferta debía adelantarse de acuerdo con las normas del Código Contencioso Administrativo.

53.- Ahora bien, el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 consagró que el precio de adquisición será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, según lo determinado por el Decreto-Ley 2150 de 1995³⁰, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos en el decreto reglamentario especial que sobre avalúos expida el gobierno.

54.- En el artículo 60 de la Ley 388 de 1997 se previó que la adquisición o expropiación de inmuebles efectuados en cumplimiento de esa disposición legal debe realizarse con arreglo a los usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial. Y en el párrafo primero de su artículo 61 se previno que *“Al valor comercial se le descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización; según sea del caso”*.

55.- En observancia de estas disposiciones, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1420 de 1998, tendiente a reglamentar el procedimiento de elaboración y contradicción de avalúos en los eventos de enajenación voluntaria. Al efecto, el citado compendio indicó que se entiende por valor comercial de un inmueble el precio más favorable por el cual éste se transe en un mercado donde el comprador y el vendedor actúen libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien.

Así mismo asignó la competencia para realizar los avalúos a las personas naturales o jurídicas de carácter privado registradas y autorizadas por una lonja³¹ de

³⁰ Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

³¹ De conformidad con el artículo 9 del Decreto 1420, se entiende por lonja de propiedad raíz las asociaciones o colegios que agrupan a profesionales en finca raíz, peritazgo y avalúo de inmuebles.

propiedad raíz domiciliada en el municipio o distrito donde se encuentre el bien objeto de la valoración.

A la luz del artículo 20 del Decreto 1420 de 1998, la institución encargada de realizar el avalúo, debe especificar el método utilizado y el valor comercial definido independizando el valor del suelo, el de las edificaciones y las mejoras, si fuere el caso, y las consideraciones que llevaron a tal estimación.

Seguidamente, el reglamento, en su artículo 21, estableció los parámetros que deben respetarse para establecer el valor comercial del inmueble, dentro de los que se destacan los siguientes:

“1. La reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la realización del avalúo en relación con el inmueble objeto del mismo.

2. La destinación económica del inmueble.

(...).

4. Para los inmuebles que presenten diferentes características de terreno o diversidad de construcciones, en el avalúo se deberán consignar los valores unitarios para cada uno de ellos.

5. Dentro de los procesos de enajenación y expropiación, que afecten parcialmente el inmueble objeto del avalúo y que requieran de la ejecución de obras de adecuación para la utilización de las áreas construidas remanentes, el costo de dichas obras se determinará en forma independiente y se adicionará al valor estimado de la parte afectada del inmueble para establecer su valor comercial.

“(...).

8. La estratificación socioeconómica del bien.

En adición, se dispuso que para esos mismos propósitos deben tenerse en consideración las siguientes características en los casos de adquisición de terrenos:

i) aspectos físicos, tales como área, ubicación, topografía y forma; ii) clases de suelo: urbano, rural, de expansión urbana, suburbano y de protección; iii) las normas

En pasada oportunidad esta Subsección reflexionó acerca de la naturaleza de los avalúos practicados por las Lonjas de Propiedad Raíz Al efecto estimó que no participaban de la naturaleza de los dictámenes periciales sino de informes de expertos practicados por cuerpos y organizaciones especializados: *“Tales experticias difieren del concepto de dictamen pericial, pues se elaboran por fuera del proceso y por personas distintas a los auxiliares de la justicia y, como lo manifestó la Corte Constitucional al estudiar la naturaleza de los informes técnicos, estos no se sujetan a las reglas de contradicción previstas en el artículo 238 del CPC80, criterio que ha sido acogido en ocasiones anteriores por esta Corporación.* Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, 31 de mayo de 2022, exp.54947, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

urbanísticas vigentes para la zona o el predio; iv) tipo de construcciones en la zona; v) la dotación de redes primarias, secundarias y acometidas de servicios públicos domiciliarios, así, como la infraestructura vial y servicio de transporte; vi) en zonas rurales, además de las anteriores características deberá tenerse en cuenta las agrológicas del suelo y las aguas; vii) la estratificación socioeconómica del inmueble.

56.- Ahora bien, el artículo 61 de la Ley 388 contempló la obligación de iniciar el proceso de expropiación si, transcurridos treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, no se hubiera llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, no obstante lo cual durante el proceso de expropiación, siempre y cuando no se hubiere dictado sentencia definitiva, será posible que el propietario y la Administración lleguen a un acuerdo para la enajenación voluntaria, evento que dará fin al procedimiento.

Agotada la etapa de negociación voluntaria, sin llegar a acuerdo alguno subseguirá la fase de expropiación, la que, en términos del artículo 20 de la Ley 9, tendrá lugar cuando:

- Se venza el término para celebrar el contrato de promesa de compraventa o de compraventa y no fuere ampliado oportunamente, sin que se hubieren celebrado dichos contratos.
- El propietario hubiere incumplido la obligación de transferirle a la entidad adquirente el derecho de dominio en los términos pactados.
- Una vez notificado personalmente o por edicto, el propietario rechace cualquier intento de negociación o guarde silencio sobre la oferta por un término mayor de quince (15) días hábiles contados desde la notificación personal o de la desfijación del edicto.

57.- La existencia de estas etapas ha sido explicada por la Sección Tercera del Consejo de Estado como sigue:

- (...) se presenta una etapa de negociación entre la entidad competente y el propietario del bien, que se surte con la finalidad de llegar a un acuerdo de voluntades en relación con la transferencia de dominio y el precio que por ello debe reconocerse, cuyo valor debe atender, entre otros criterios, a la destinación económica del bien. Esta etapa inicia con la formulación de la oferta de compra por la entidad, la cual debe inscribirse en el folio de matrícula inmobiliaria y comunicarse a su dueño para que manifieste su consentimiento o su rechazo dentro del término legal.

- *Finalmente, si el proceso de negociación directa o enajenación voluntaria fracasa, bien por no existir consenso respecto de la oferta, bien por no celebrarse el contrato de compraventa dentro de los términos previstos o porque el propietario hubiere incumplido la obligación de transferirle a la entidad adquirente el derecho de dominio en los términos pactados, se seguirá el procedimiento de expropiación judicial, por regla general, o administrativa, en los casos de declaratoria de urgencia. En ambos escenarios se discutirá y fijará el precio indemnizatorio correspondiente al daño emergente y al lucro cesante³².*

58-. A su turno, la Corte Constitucional también ha descrito el procedimiento relatado en párrafos anteriores, al siguiente tenor:

“La primera fase corresponde a la oferta de compra. En ese estadio, la administración presenta al particular un ofrecimiento para adquirir el bien. La proposición tiene un precio base y la identificación del inmueble, elementos que constaran en un acto administrativo o en un oficio enviado por el juez dependiendo del caso. Ese acto jurídico extrae la cosa del comercio e impide la expedición de licencias de construcción en el terreno respectivo. La negociación tiene la finalidad de evitar la expropiación del inmueble y se aplica a las dos modalidades de adquisición forzosa –administrativa y judicial-

“Luego, el proceso continúa con una etapa de enajenación voluntaria o negociación directa con el privado, en la cual el Estado y el particular fijarán las condiciones del contrato de compraventa. En ese período, las partes pueden modificar el precio señalado en la oferta. Si el proceso de enajenación voluntaria resulta exitoso, se pasa a la etapa de transferencia del bien y de pago del precio acordado. En ese momento, el negocio se perfecciona con un contrato de compraventa o de promesa. Por el contrario, si el trámite de negociación fracasa, empieza la etapa expropiatoria propiamente dicha.

“En la tercera etapa, la expropiación, se presentará el traspaso del título traslativo de dominio y el pago de la indemnización al particular expropiado. Ese procedimiento puede adelantarse por vía administrativa o judicial. En la primera vía, la autoridad emite un acto administrativo motivado, el cual resulte de manera unilateral la expropiación, el precio del bien y las condiciones de pago. En la segunda opción, la autoridad emite una resolución de expropiación y radica ante el juez civil la demanda correspondiente”³³.

Al compás de lo dicho, el máximo órgano constitucional ha sostenido que es en la etapa de expropiación en la que se discuten los aspectos referentes a indemnizaciones derivadas de la privación sobre la explotación económica del bien que sale del dominio del particular:

“En su jurisprudencia, la Corte ha precisado que no tienen cabida los reproches sobre la inclusión o no de los daños emergente y lucro cesante en el precio del bien en la etapa de la oferta o de la negociación directa, debido a la fase del proceso de adquisición de bienes en que se halla. En ese estadio, las partes pretenden celebrar un negocio jurídico de compraventa, efectuar la transmisión del derecho de dominio y realizar el pago del precio, de modo que no hace referencia a una indemnización,

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 5 de abril de 2017, exp. 50887, C.P. Marta Nubia Velázquez.

³³ Corte Constitucional, sentencia C-1074 de 4 de diciembre de 2002, M.P, Manuel José Cepeda Espinoza.

Radicación: 520012333000201400378 01 (65268)
Demandante: Leonidas Edmundo Erazo Obando
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte, ANI y
otra
Asunto: Medio de control de controversias contractuales
y reparación directa

institución que solo se utilizará en la fase de expropiación del inmueble ya sea judicial o administrativa. Sobre el particular, en Sentencia C-227 de 2011 se concluyó que:

'el Procurador General de la Nación plantea que la negociación no debe partir únicamente del valor comercial del bien, sino que debe incluir otros conceptos como el de daño emergente -en el cual se incluye el valor del bien- y el de lucro cesante, es decir, el costo de la explotación económica que este genera, los costos en que debe incurrir el propietario o usufructuario como consecuencia de la expropiación, por ejemplo, el traslado de semovientes. Al respecto, la Corte advierte que el mecanismo en estudio contempla dos etapas: i. la negociación directa y ii. la expropiación. En ese orden, las observaciones planteadas por la Procuraduría no resultan pertinentes en la etapa de negociación directa de que trata este artículo, en que la Administración realiza una oferta y el particular tiene un margen, limitado precisamente por las razones de urgencia que justifican el proceso especial, para aceptarla o rechazarla, sin que per se sea necesario estimar un daño que a esa altura del proceso no se ha causado.

*'Durante la enajenación voluntaria, las partes se encuentran ante la posibilidad de celebrar un negocio jurídico para la venta del bien, la transmisión de su dominio y el pago del precio, por tanto no hay lugar a hacer referencia a la indemnización, cuyo concepto sólo cobra sentido en la etapa de expropiación, en los términos del artículo 58 Constitucional'*³⁴.

59.- Sobre el asunto que interesa definir, está demostrado que:

60.- El 2 de noviembre de 2011, Devinar S.A. formuló oferta formal de compra a Leonidas Edmundo Erazo Obando, del predio identificado con la matrícula inmobiliaria 240-118329, por un área de 7.509,82 m2. Como motivación, expuso que actuaba en calidad de delegataria de la gestión predial que, en su favor, había realizado el INCO ahora ANI, al tenor de la Ley 105 de 1993 y en el contrato de concesión 003-2006. Preciso que el inmueble se requería para la construcción del proyecto vial Rumichaca – Pasto - Chachagüí- Aeropuerto, y que el precio ofrecido ascendía a \$15'013.640, soportado en el avalúo practicado por Fedelonjas el 29 de octubre de 2011, el cual se adjuntaba a la oferta. Se advirtió acerca de los términos legales para llegar a un acuerdo sobre la compraventa, ante la ausencia del cual, previno que se iniciaría el procedimiento de expropiación judicial³⁵.

61.- Como insumo técnico del ofrecimiento, se aportó el documento³⁶ elaborado el 29 de octubre de 2011 por la Lonja de Propiedad Raíz de Nariño y Putumayo Fedelonjas, a petición del INCO, contentivo del avalúo comercial por afectación vial sobre el predio identificado con la matrícula inmobiliaria 240-118329 y cédula catastral 000200070110000, propiedad de Leónidas Edmundo Erazo Obando. En

³⁴ Corte Constitucional, C-750 del 10 de diciembre de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

³⁵ Folios 25 a 27 del cuaderno 1. A folios 28 a 30 del cuaderno 1 reposa un acta de entrega anticipada del inmueble, sin embargo, por estar signada por todos los suscribientes, su contenido no será apreciado por esta instancia.

³⁶ Esta pieza fue aportada junto con la demanda (folios 190 a 199 del cuaderno 1) y solicitado su decreto como prueba documental, petición a la que accedió el tribunal en providencia del 21 de febrero de 2018. folios 1606 a 1611 del cuaderno de pruebas. Sin observaciones por las partes.

su contenido se detalló que se trataba de un predio rural, ubicado en un sector de uso agropecuario, que cuenta con un servicio de acueducto y energía propios, sin actividad edificadora.

Se describió la reglamentación urbanística aplicable con apoyo en los usos del suelo principales, condicionados y restringidos, fragmento en el que se detallaron los códigos que sobre esos usos contemplaba el Acuerdo 026 de octubre de 13 de 2009, por el que se revisó y ajustó el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Pasto, adoptado en Decreto municipal 0084 de 2003. Explicó que se trataba de un terreno de mayor extensión en el que se requería un área de 7.506,82 m2.

Se refirió al 30% del terreno, respecto del cual se adujo que era rural y su categoría de desarrollo restringido. Respecto del 70% restante se expresó que se trataba de suelo rural, categoría: protección, área de actividad: amenaza y riesgo no mitigable, uso principal: uso de conservación y protección ambiental – CPA, uso condicionado o restringido.

Las consideraciones generales con cuya base se asignó el valor comercial fueron del siguiente orden:

El sector se presenta como un área rural del municipio, en la que prevalece el uso agropecuario, beneficiado por la facilidad a través de vías de acceso pavimentadas en buen estado de conservación, su cercanía a la cabecera municipal y la calidad de los suelos.

En el sector se presenta una baja oferta y demanda, debido principalmente a que es una zona caracterizada por la presencia de minifundios, en donde el propietario explota directamente su predio en compañía de su familia, razón por la que existe poca movilidad en la tenencia de la tierra y poco movimiento en el mercado inmobiliario. Los inmuebles generalmente cambian de propietarios a través de procesos sucesoriales.

El sector se ubica margen derecho de la vía Panamericana en sentido Norte - Sur, a este se accede a través de un carreteable que cruza el río Bermúdez, por un puente de concreto y un puente de madera.

El acceso a los predios se realiza por la Panamericana y un camino carreteable en regular estado de conservación.

En cuanto a la política del avalúo practicado se precisó:

El valor que asigna Lonja de Propiedad Raíz de Nariño y Putumayo a los inmuebles valuados siempre es el que correspondería a una operación de contado, entendiéndose como tal, la que se refiere al valor actual del bien, cubierto en el momento mismo de efectuarse la operación, sin consideración alguna referente a la situación financiera de los contratantes.

Radicación: 520012333000201400378 01 (65268)
Demandante: Leonidas Edmundo Erazo Obando
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte, ANI y
otra
Asunto: Medio de control de controversias contractuales
y reparación directa

El avalúo practicado por Lonja de Propiedad Raíz de Nariño y Putumayo corresponde al precio comercial del respectivo inmueble, expresado en dinero, entendiéndose por valor comercial aquel que un comprador y un vendedor estarían dispuestos a pagar y recibir de contado, respectivamente por una propiedad, de acuerdo a sus características generales y a su localización y actuando ambas partes libres de toda necesidad y urgencia.

Para efectos de la conformación del precio del bien avaluado, Lonja de Propiedad Raíz de Nariño y Putumayo, entre otros criterios, ha tenido en cuenta los avalúos recientes y las transacciones en el sector al que homogéneamente, pertenece el inmueble.

El avalúo de Lonja de Propiedad de Raíz de Nariño y Putumayo no tiene en cuenta aspectos de orden jurídico de ninguna índole, tales como titulación, servidumbres activas o pasivas y en general asuntos de carácter legal, excepto cuando quien solicita el avalúo haya informado específicamente de tal situación para que sea considerado en él.

En cuanto a la incidencia que sobre el precio pueda tener la existencia de contratos de arrendamiento de otra índole, Lonja de Propiedad Raíz de Nariño y Putumayo desecha evaluar tales criterios en el análisis y considera que los inmuebles están sin ocupación asumiendo que el titular del derecho de propiedad tiene el uso y goce de todas las facultades que de este se deriven.

Salvo las que sean perceptibles y de público conocimiento en el avalúo presente no se tiene en cuenta las características geológicas ni la capacidad de soporte o resistencia del terreno valuado, por cuanto para la certeza de tales análisis se requiera la aplicación de técnicas especiales que la Lonja de Propiedad Raíz de Nariño y Putumayo no realiza.

La metodología valuatoria empleada fue descrita así:

PARA EL TERRENO:

MÉTODO DE COMPARACION DE MERCADO:

Método que busca establecer el valor comercial del bien, haciendo las averiguaciones a través de encuestas con personas confiables en la materia de concepto de mercado inmobiliario del sector y sobre los inmuebles donde las condiciones generales y características de los mismos sean similares a las del predio objeto de avalúo.

Concretamente se analizaron las siguientes variables, ubicación dentro de la zona, uso del suelo, presencia de fuentes hidrológicas, vías de penetración, distancia a los centros de mercado, productividad de la finca, siendo la explotación económica el capítulo mas importante en la valuación del inmueble, porque los bienes rurales valen en razón de lo que producen.

De acuerdo con la muestra obtenida y teniendo en cuenta que se trata de un suelo rural, ocupado en su mayoría por pastos naturales, con pendiente de aproximadamente entre 0% y 3% en este sector, se asume un valor de Quince millones Quinientos mil Pesos por Hectárea (15.000.000/Ha) equivalentes a mil quinientos cincuenta pesos por metro cuadrado (\$15.000/ m2).

MEJORAS AGRÍCOLAS /CULTIVOS

Para fijar el valor de las mejoras agrícolas y/o cultivos existentes se toma como referencia el valor del mercado de los mismos en diferentes viveros o granjas agrícolas de la ciudad.

Radicación: 520012333000201400378 01 (65268)
Demandante: Leonidas Edmundo Erazo Obando
Demandado: Nación – Ministerio de Transporte, ANI y otra
Asunto: Medio de control de controversias contractuales y reparación directa

*Bosque de especies varias (pinos, Roble, Chilco, Laurel, Chaquilulo): (7.506,82 mts2)
determinamos un valor de \$450,00 por metro cuadrado para este tipo de bosque:*

AVALÚO COMERCIAL

LIQUIDACION				
ITEM	CANTIDAD	UNIDAD	VALOR UNITARIO	SUB-TOTAL
Terreno sector 1	6.424,16	M2	\$1.550,00	\$9.957.448,00
Terreno sector 2	1.082,66	M2	\$1.550,00	\$1.678.123,00
Bosque Especies Varias	7.506,82	M2	\$450,00	\$3.378.069,00
			VALOR TOTAL	\$15.013.640,00

62.- Tras lograr acuerdo respecto del ofrecimiento elevado por Devinar S.A., el 22 de agosto de 2012, la ANI, actuando a través de aquella como delegataria y Leonidas Edmundo Erazo Obando elevaron a escrita pública 1938 la compraventa del precitado inmueble, por un área de 7.506,82 m2 y un valor de \$15'013.640, acto que quedó registrado el 26 de septiembre de 2012 en la anotación 8 del respectivo folio de matrícula inmobiliaria³⁷.

63.- Con el fin de controvertir el precio ofrecido en la negociación sostenida con Devinar S.A., la parte demandante arrimó con el libelo introductorio un documento³⁸ elaborado el 31 de octubre de 2013, por la Corporación Lonja de Profesionales Avaluadores Corpolonja, en el que se determinó el valor comercial del bien identificado con la matrícula inmobiliaria 240-118329, con área de 7.506,82 m2.

Para la realización de ese informe se tuvo en cuenta la información jurídica, la descripción general del sector, la reglamentación urbanística, así como la descripción del inmueble. La metodología valuatoria empleada consistió en la comparación de mercado y el análisis arrojó como resultado un valor comercial de \$83'325.702.

64.- Pues bien, se recuerda que el argumento principal del demandante frente a la configuración de la lesión enorme apuntó a que Devinar S.A, en la oferta formal del compra, no había formulado el justo precio del inmueble por no haber tenido en cuenta la existencia de la mina de material pétreo, ni las distintas especies forestales que habitaban en el terreno, cuestión que hizo que el valor del inmueble avaluado

³⁷ Folios 68 a 69 del cuaderno 2.
³⁸ folios 618 a 631 del cuaderno 4. Esta pieza fue aportada junto con la demanda (folios 190 a 199 del cuaderno 1) y solicitado su decreto como prueba documental, petición a la que accedió el tribunal en providencia del 21 de febrero de 2018. folios 1606 a 1611 del cuaderno de pruebas. Sin observaciones por las partes.

por Fedelonjas en \$15'013.640, en realidad correspondiera a \$83'325.702, como lo había concluido el avalúo practicado por Corpolygonja.

65.- Para desatar este punto de la censura, de entrada, la Sala advierte que en el caso no se configuró la lesión enorme alegada, conforme pasa a explicarse:

I).- Como primer aspecto, se pone de presente que el avalúo practicado por Fedelonjas, con base en el cual se formuló la oferta formal de compra por Devinar se sujetó a los requerimientos del artículo 60 de la Ley 388 de 1997 que establecía que la adquisición o expropiación de inmuebles debían realizarse con arreglo a los usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial, en consonancia con los parámetros del Decreto 2140 de 1998 que imponían la elaboración del avalúo teniendo en consideración la destinación económica del bien, actividad que debía estar alineada, precisamente, con la normativa frente al uso del suelo.

66.-. Esta misma técnica fue observada en el avalúo practicado por Corpolygonja, allegado por la parte actora como sustento de la lesión enorme invocada.

67.- Así, en el contenido de ambos avalúos se invocaron las normas que regulaban los usos del suelo en esa franja de terreno y las actividades económicas allí permitidas, de acuerdo con los códigos contenidos en el Plan de Ordenamiento Territorial de Pasto, recogido en el Acuerdo 026 del 13 de octubre de 2009.

68.- Luego de cotejar los códigos, siglas y números de referencia descritos en el avalúo con lo dispuesto en el acuerdo³⁹que condensa el POT en mención, se evidencia que corresponden a uso comercial, para prestación de servicios financieros, turístico, hotelero, de entretenimiento, gastronómico, deportivo, de almacenamiento de bienes y de telecomunicaciones.

69.- En los usos condicionados y restringidos se hallaban las actividades industriales, agroindustriales, silvicultura, extracción de madera, entre otros.

³⁹ Acuerdo 26 del 13 de octubre de 2009, Por medio del cual se realiza la revisión ordinaria y ajustes del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pasto, adoptado mediante Decreto Municipal 0084 de 2003 y se dictan otras disposiciones, dictado por el Concejo de Pasto.
<https://concejodepasto.gov.co/wpcontent/uploads/2018/02/Acuerdo-026-2009-Revision-y-Ajustes-POT.pdf>

70.- Sin embargo, en ningún caso se evidenció la explotación minera como una actividad económica permitida en ese lugar, circunstancia que imperativamente debía contrastarse con el Plan de Ordenamiento Territorial de Pasto, en el que se habría de especificar si la zona es de uso minero e *“indicar las áreas donde hay explotación minera legalizada (proyectos existentes con reservas probadas), especificando el tipo de minería y los escenarios de sus potencialidades y limitantes de diversa índole”*⁴⁰.

En efecto, el Acuerdo 026 del 13 de octubre de 2009, por el cual se ajustó el Plan de Ordenamiento Territorial de Pasto, en su artículo 344, contempló que el uso del suelo para la actividad minera estaría identificado con la sigla (MIN), a lo que añadió que estaría destinado para *“el desarrollo de actividades de explotación de recursos del subsuelo, cuyo aprovechamiento debe realizarse sin afectar los demás recursos presentes en la zona y el medio ambiente en general. y que el uso minero del suelo rural del municipio de Pasto estará sujeto al Acuerdo 007 de 1998 sobre la cuenca del Guamués y a los planes de ordenamiento y manejo integral de las cuencas de los ríos Pasto y Bobo elaborados y en procesos de revisión y ajustes adelantados actualmente por la Corporación Autónoma Regional de Nariño –CORPONARIÑO”*.

En adición, en congruencia con el artículo 366 del referido POT, el uso minero se localizaba en los corregimientos de Morasurco⁴¹, Mapachico, Genoy, El Encano, Buesaquillo, Catambuco y Santa Barbara y Áreas de Jongovito, Jamondino, Tescual, Aranda y Mocondino.

Según se aprecia de su contenido, Corpolonja tuvo en consideración los mismos usos del suelo y actividades codificadas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Pasto, ninguno de los cuales se hallaba conectado con la explotación minera del bien. Tampoco en sus razonamientos hizo mención a la posibilidad de ejecutar dicha actividad con arreglo a la existencia de alguna habilitación conferida por la autoridad minera competente, situación que de plano descarta que hubiese sido incorporada

⁴⁰ Tal cual lo explicó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la “Guía Metodológica 2- Incorporación de la Actividad Minera en los Procesos de Ordenamiento Territorial”- 4.2.2 Aspectos del tema minero para incluir en el POT. Bogotá, junio de 2005. Pag 33 y 34. <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/Gu%C3%ADa%20Actividad%20Minera.pdf>.

⁴¹ Si bien en la demanda se indicó que el inmueble estaba ubicado en el corregimiento de Morasurco, lo cierto es que tal ubicación no coincide con la descrita en la escritura pública 1938, ni con su certificado de tradición y libertad, y, en cualquier caso, se reitera que no se demostró que estuviera localizado en un área específica en donde tal actividad minera fuera permitida.

en este segundo informe *-aportado por la demandante para controvertir el valor ofrecido-* como un factor determinante a la hora de calcular el valor comercial del bien.

En relación con las consideraciones que anteceden, la Sala estima necesario aclarar que, como lo precisó la Corte Constitucional en sentencia T-342 de 2019⁴², la definición de zonas de exclusión minera debe realizarse de acuerdo con el artículo 34 del Código de Minas, en las zonas calificadas como de protección de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, con arreglo a las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan el trabajo minero; y las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, cuando el acto que las declare esté expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras.

En atención a este contexto, surge que aun cuando las competencias para autorizar la explotación del subsuelo a través de la ejecución actividades mineras, como la delimitación de las zonas de exclusión, no se radican en cabeza de los concejos municipales, ciertamente en los instrumentos de planeación territorial que estos expiden, sí se refleja la existencia de esas zonas, previamente determinadas y avaladas por las autoridades mineras ambientales competentes.

71.-Así pues, no está demostrado que en el área donde se ubicaba el predio objeto de controversia, la actividad minera fuera permitida.

72.- Esta consideración está llamada a impactar el supuesto aumento del precio del predio que invoca el demandante, en la medida en que, la aspiración a que, por cuenta de la alegada existencia de una mina en el predio, se pudiera obtener un mayor valor en la venta del bien, se hallaba directamente ligada al hecho de que el ejercicio de tal actividad estuviera amparado en el ordenamiento jurídico que

42 Así concluyó la Corte Constitucional “*Para resolver la tensión en las competencias otorgadas a la nación y las entidades territoriales en materia de suelo y subsuelo, debe darse aplicación al artículo 288 superior, que define los principios de coordinación y concurrencia para estos casos. Así entonces, las competencias que, en materia del subsuelo, se asignan a entidades del Gobierno nacional central con la finalidad de proteger el interés general de toda la población, deben armonizarse con la participación activa y eficaz de las entidades territoriales y, en particular, de los municipios, quienes deben tener una influencia apreciable y una injerencia valorada adecuadamente que permitan que su postura se ajuste o adopte, en la medida de las posibilidades razonables que resulten de aquel diálogo, a la hora de promover, definir y demarcar las zonas excluibles de minería, sobre todo en aspectos centrales a la vida del municipio, como son la protección de su patrimonio ecológico y cuencas hídricas, la salubridad de la población, y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades*”.

disciplinaba la viabilidad de su ejercicio en esa zona. En defecto, resultaría contrario a derecho pretender derivar réditos económicos en un plano de ilicitud.

Este derrotero ha sido trazado por el Consejo de Estado, aunque en otros escenarios procesales, en los siguientes términos:

(...) la Sala estima pertinente reiterar el razonamiento expuesto por esta Subsección en el que, un caso similar en el cual se discutía la afectación de los bienes inmuebles del grupo actor por causa de unas obras, se advirtió la imposibilidad de reconocer la causación del daño frente a la falta de acreditación del aprovechamiento del bien, de conformidad con el ordenamiento jurídico respecto de los usos del suelo. En esa oportunidad, esta Subsección sostuvo:

“Lo anterior evidencia que, salvo que las autoridades territoriales hayan autorizado, a través de sus planes de ordenamiento, la construcción, ocupación residencial y explotación comercial o industrial en zonas restringidas como las de un río, las personas que se aprovechan de dichas actividades se exponen, en general, al deber de soportar las pérdidas patrimoniales o extrapatrimoniales derivadas de la ejecución de obras de protección en interés de toda la población”⁴³.

En el orden trazado, la Sala considera que en el presente caso tampoco se halla configurado el daño que, según alegan, se causó por la imposibilidad de explotar económicamente los inmuebles destruidos, en tanto no se demostró que los bienes se hubieran construido dentro de las áreas y para los usos válidamente destinados, de acuerdo con la regulación del uso del suelo como componente del esquema de ordenamiento territorial en el corregimiento de San Bernardo de Bata⁴⁴.

73.- Concatenado con lo dicho, no pasa por alto la Sala que el demandante aportó junto con su escrito introductorio unos documentos⁴⁵ que daban cuenta de la existencia del contrato de concesión minera de HC7-092, celebrado entre Ingeominas y los señores Edgar Raúl Medina Salazar, Carlos Enrique Montenegro y María Isabel Mantengo Palacio.

Sin embargo, tal hallazgo no riñe con las consideraciones que vienen de decantarse en relación con la imposibilidad de derivar un provecho de esa situación, en razón a que: i) en la certificación expedida por la Agencia Nacional de Minería no se especifica la identificación del bien sobre el cual recayó el título minero en referencia, solo se dice que cubrió 240 hectáreas, de las cuales se desconoce sí

⁴³ Original de la cita. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, 20 de febrero de 2020, Exp. 2013-00749-01 AG.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 10 de septiembre de 2020, exp. 2016-00359 AG.

⁴⁵ Folios 204 a 209 y 222 a 229 del cuaderno 2.

correspondieron a parte del inmueble en cuestión que no alcanzaba a tener una sola hectárea⁴⁶; ii) la habilitación para su explotación no recayó sobre el accionante, sino sobre terceros; iii) en todo caso, tales actividades de explotación fueron suspendidas el 11 de abril de 2011, por la alcaldía de Pasto en Resolución 183 por solicitud de Ingeominas, tras considerarla ilegal⁴⁷.

75.- En atención a ese mismo lineamiento, la Sala considera que el valor comercial del bien en el caso concreto no estaba llamado a incrementarse por la alegada existencia de una mina en su área.

II).- En el avalúo practicado por Corpolygonja, aportado por la parte actora como prueba de su reclamación, si bien el valor del bien que arrojó el estudio abordado por esta Lonja superó aquel realizado por Fedelonjas, en cuanto concluyó que su valor comercial se estimaba en \$83'325.702, lo cierto es que, como acaba de razonarse, tal inferencia no se obtuvo por cuenta de la conclusión en su valoración sobre la destinación económica a la actividad minera que aduce el libelista.

76.- A este respecto, no ignora la Sala que, si bien ambos avalúos se efectuaron siguiendo el método comparativo de mercado, regulado en el artículo 24 del Decreto 1420 de 1998, en el avalúo allegado por el actor y diligenciado por Corpolygonja, en efecto, se consignó un valor comercial muy superior al contemplado por Fedelonjas que sirvió como fuente a la oferta formal de compra elevada por Devinar S.A.

77.- No obstante, la existencia de esa diferencia entre los dos avalúos no conduce por sí sola a aseverar que el precio pagado por Devinar S.A. fue lesivo de la justa contraprestación pactada a cambio de obtener la titularidad del dominio del predio.

78.- Al respecto, surge la conveniencia de anotar que existen varias inconsistencias respecto de la realización del avalúo de Corpolygonjas.

⁴⁶ Si bien en el oficio del 8 de octubre de 2013 (folio 204 del cuaderno 2), por el cual actor solicitó a Ingeominas información sobre el título minero que existía en relación con el inmueble identificado con la cedula catastral No. 000200070110000 que es la misma que consta en el certificado de matrícula inmobiliaria del inmueble objeto de controversia, no puede perderse de vista que dicho bien correspondía a uno de mayor extensión de cual solo se enajenó 7.506, 82 m2 y quedaron restando 42.445,18 m2., de manera que se desconoce sobre cuál parte del área del inmueble en cuestión cobijó el referido título minero.

⁴⁷ folios 204 a 229 del cuaderno 2.

79-. La primera de ellas radica en que, al proferirlo, se indicó que el predio era de propiedad del demandante, aserto contrario a la realidad, debido a que, para la fecha de su elaboración -31 de octubre de 2013-, ya el inmueble más de un año atrás había salido del patrimonio de aquel, para radicarse su titularidad en la entidad concedente, ANI, con el objeto de destinarlo a la obra pública de la construcción del proyecto vial concesionado a Devinar S.A.- 26 de septiembre de 2013-.

80-. De la mano de lo anterior, para la acreditación de la lesión enorme mediante la exhibición de un nuevo avalúo del inmueble vendido, como el que se pretende enrostrar en contra del extremo pasivo, necesariamente en su práctica debían tenerse en cuenta las mismas circunstancias presentes al momento de confección del primer dictamen, en tanto solo a partir de la implementación de parámetros comparativos aplicados en condiciones de igualdad fáctica, económica y jurídica, podría configurarse un verdadero desbalance en la estructuración del precio en desfavor del vendedor.

A propósito de esta cuestión, esta Subsección en pasada oportunidad se refirió frente a un tópico similar y sobre este asunto adujo: *“En tal virtud, la experticia practicada en este proceso no goza de credibilidad y precisión, pues elaborar un avalúo comercial sobre un inmueble, cuyo valor se solicita para una fecha anterior, tomando como base las condiciones actuales de ese mismo predio y luego aplicarle el IPC negativo no resulta certero ni mucho menos confiable, pues existen factores exógenos —como la construcción de la obra que dio lugar a la negociación— que inciden en dicha valoración, ya sea de forma positiva o negativa”*⁴⁸.

Bajo esta premisa, la Sala encuentra que, en la elaboración del nuevo avalúo, para preservar las condiciones uniformes que cristalizaran un tratamiento igualitario respecto de aquel suscrito por Fedelonjas, Corpolonja debía seguir los requisitos previstos en la Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997 y el Decreto 1420 de 1998, tal cual procedió la valuación primigenia.

Consecuentemente, en el documento confeccionado por Corpolonja se imponía el deber de atender la previsión, según la cual, en el cálculo del valor, *“se descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del*

⁴⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 31 de mayo de 2022, exp. 54947, C.P. Jaime Rodríguez Navas.

*proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición (...)*⁴⁹. Este precepto, no solo no fue atendido, sino que fue contrariado por la lonja raíz en mención.

Surge con claridad que en la motivación que impulsó el cálculo del valor comercial, Corpolonja introdujo aquella circunstancia asociada a las *“PERSPECTIVAS DE VALORIZACIÓN: Debido al impacto de la construcción de la vía Rumichaca – Chachagüí – Aeropuerto, la valoración es alta”*⁵⁰.

Visto lo anterior, en tanto la obra en mención fue la misma por cuenta de la cual se afectó el bien a través de la enajenación voluntaria por motivos de utilidad pública, concernía a Corpolonja, en procura de conservar las mismas condiciones de la valuación efectuada por Fedelonjas como paso previo al negocio, sustraer de la estimación del precio lo referente a la plusvalía o mayor valor que hubiera podido aumentarse por razón de la construcción de la vía. Sin embargo, no solo no lo redujo, sino que lo consideró como un aspecto de relevancia para estimar el incremento de su valor comercial.

81-. Otra arista que no se deja de lado por la Sala, radica en que Corpolonja, en el apartado *“condiciones generales”* anunció que no había revisado la titulación del bien avaluado con el fin de obtener un indicativo sobre el precio del metro cuadrado del predio, por lo que había acudido a un estudio realizado en 2008 por Corpolonja, Fedelonjas y el INCO en el que se calculó un valor de \$8.500m2 en el sector La Josefina.

Esta instancia no encuentra de recibo la justificación ofrecida por Corpolonjas para obtener el cálculo del metro cuadrado. Frente a este punto hay que destacar que el estudio de titulación al que hace mención la lonja no tendría que haber sido de una profundidad exhaustiva, habida cuenta que bastaba con revisar el folio de matrícula inmobiliaria del bien para adoptar una estimación real del valor del metro cuadrado, de cara a la trazabilidad del derecho de dominio respecto de ese mismo bien.

⁴⁹ Parágrafo primero del artículo 61 de la Ley 388 de 1998.

⁵⁰ Es de aclarar que, pese a que más adelante, en el texto del avalúo se indicó que *“por la valorización que va a tener el sector como consecuencia de la construcción de la vía, los propietarios de los predios están sobrevalorando los mismos excesivamente, sin tener en cuenta la oferta y la demanda que en la actualidad”*, esto no pasó de ser una mención de lo que estaba ocurriendo en el mercado por cuenta de la construcción de la obra y al comportamiento de los propietarios. Pero, de cualquier manera, la valoración del sector sí fue tomada en cuenta por Corpolonjas, según las consideraciones precedentes, para fijar el valor del predio.

El anterior aserto cobra vigor en consideración a la lectura de la anotación 2 del folio de matrícula inmobiliaria 240-1183298⁵¹, de la cual se desprende que el 6 de julio de 2007 se registró en el instrumento público la compraventa de derechos cuota realizada el 4 de julio de 2007, por el señor Leonidas Erazo Obando -comprador- a Zoila Esperanza Erazo de Ortega -vendedora-, respecto de 2.105 M2 de ese inmueble de mayor extensión, por valor de \$2'100.000. De allí, deviene palmario que el metro cuadrado de ese mismo bien, cuatro años antes a la negociación que ocupa la atención de la Sala, se había enajenado por un valor de \$997,62 M2.

Esto revela que el valor por metro cuadrado estimado por Fedelonjas en 2011, como sustento de la oferta de compra elevada por el concesionario, atendió más de cerca a la realidad que rodeó la negociabilidad de ese mismo inmueble en épocas anteriores, mientras que el avalúo de Corpolonja se apartó de esos hechos para, en su lugar, adoptar estimativos cuyo insumo se desconoce por la Sala.

82.- Por las razones esbozadas, esta instancia considera que el avalúo practicado por Corpolonjas con fundamento en el cual el actor aspira acreditar la lesión enorme que, sostuvo, padeció en la compraventa, carece de la idoneidad para el fin perseguido.

III).- Lo expuesto hasta este punto, en lo que concierne a la inexistencia de la lesión enorme, tampoco se altera por cuenta de los avalúos practicados por Fedelonjas en inmuebles aledaños al de la controversia, los cuales fueron adquiridos por Devinar S.A. con ocasión de la ejecución de la misma obra pública.

83-. Se recuerda que la parte actora afirmó que el concesionario había dispensado un trato disímil al inmueble de propiedad del actor, por cuanto respecto de varios predios objeto de oferta formal de compra, sí se reconoció el valor unitario de los árboles, mientras que en el del accionante la existencia de la diversidad forestal no fue apreciada de la misma manera, lo que afectó el cálculo del valor del bien.

⁵¹ Folios 68 a 69 del cuaderno 1. Con sustento en la escritura pública 1692, visible a folios 71 a 72 del cuaderno 1.

Reposan en el plenario múltiples avalúos⁵² practicados por Fedelonjas en los inmuebles en los que se estimó el valor por unidad de especie de árbol presente en las áreas adquiridas. A título ilustrativo, se observa que su cálculo osciló desde \$30.000 por cada Acacio, \$40.000 por unidad de pinos, hasta \$55.000 por cada roble.

Con todo, la Sala considera que pese a que, en los avalúos analizados, la lonja respectiva procedió al cálculo de las especies arbóreas por valor unitario, ello no se traduce en un trato discriminatorio llamado a desequilibrar el valor económico del ofrecimiento hecho por Devinar S.A. al señor Leonidas Edmundo Erazo. Ocurre que el método de estimación empleado por Fedelonjas respecto de la variedad forestal hallada en el predio del actor no obedeció a la estimación de precio unitario respecto de cada especie, sino al cálculo de la población forestal por metro cuadrado por la totalidad del área adquirida⁵³.

Emerge de esta premisa que, al margen del número de árboles sembrados en el inmueble, se optó por calcular respecto de todo el predio, metodología que en todo caso no estaba proscrita por la legislación que reglamentó la elaboración de avalúos por las lonjas de propiedad raíz y que, incluso, podía redundar en un precio más beneficioso para el accionante.

Para ilustrar esta última conclusión, se observa que en el avalúo practicado en el inmueble de Servio Antonio Matabojoy, inmueble de área similar al del recurrente, en el que se empleó el método de cálculo de precio unitario por especie, se reconoció un valor de 1'120.000 por las 51 unidades de árbol hallados (folios 186 a 188 del

⁵² Aportados por la demandante como anexo documental de la demanda. Folios 97 a 200 del cuaderno 1.

⁵³ Con la demanda se aportó el dictamen denominado “*Concepto parcial – estimación de maderables y vegetación afectados en el predio El centro, en la Vereda La Josefina*”, rendido por el ingeniero Agrónomo Tito Pablo Jiménez (folios 645 a 669 del cuaderno 4). Así mismo, la parte actora en el apite de pruebas solicitó decretar un dictamen pericial para verificar los dictámenes periciales aportados con la demanda.

Frente a dicha solicitud, el tribunal de origen mediante auto del 2 de agosto de 2017 (fl.1568 a 1573 del cuaderno 8) precisó que no resultaba procedente decretar un dictamen pericial para corroborar aquellos adjuntados con la demanda, dado que para valorar estos se requería que sus autores los ratificaron. El dictamen pericial elaborado por el ingeniero Tito Pablo Jiménez no fue ratificado en el curso de este proceso, pues no fue solicitado en la demanda ni ordenado por el a quo, según lo previsto en el artículo 219 del CPACA. Dicha providencia no fue recurrida por la parte interesada, lo cual lleva a concluir que el dictamen en mención no fue ratificado no controvertida con lo prever el ordenamiento jurídico procesal, lo que impide en esta oportunidad apreciarlo.

C1), monto inferior a aquel pagado al demandante por metro cuadrado de especie vegetal: \$3.378.069.

Tampoco pueden apreciarse los referidos avalúos como elementos comparativos para el fin que pretende el libelista *-demostrar la lesión enorme-*, si se atiende al hecho de que los inmuebles que se avaluaron en cada uno de ellos, contaban con características, áreas y especificaciones diferentes, de suerte que mal podría extenderse el valor del metro cuadrado indistintamente en relación con cada uno de ellos sin atender a las condiciones individuales que determinaron la asignación de su estimativo.

84-. De cualquier modo, de considerar que el valor de los árboles que habitaban en el predio no se ajustaba al precio del tráfico transaccional y que su falta de reconocimiento en los términos solicitados, no solo afectaba el valor comercial del predio, pero, además, generaba perjuicios patrimoniales por la imposibilidad de derivar provecho de su comercialización en el mercado de la madera, como tal parece, aspiraba el libelista a partir de las súplicas indemnizatorias de la demanda, debe recordarse que en el escenario del procedimiento de enajenación voluntaria por motivos de utilidad pública, la finalidad de su agotamiento estriba exclusivamente en lograr un acuerdo de voluntades, en relación con el traslado del título traslativo de dominio y el precio convenido como contraprestación.

Empero, si el vendedor considera que esa negociación le podía ocasionar perjuicios a título de lucro cesante o daño emergente, tendría que diferir sus aspiraciones indemnizatorias⁵⁴ a la fase de expropiación judicial o administrativa, siendo esta la etapa dispuesta por el legislador para esos propósitos.

85-. Con base en las consideraciones expuestas, la Sala resuelve que en el caso no se acreditó la lesión enorme que dice haber sufrido el demandante en el procedimiento de enajenación voluntaria del inmueble de su propiedad, por lo que

⁵⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 5 de abril de 2017, exp. 50887, C.P. Marta Nubia Velázquez Rico. “Se suma a lo anotado, que de existir alguna discrepancia en torno al valor acordado en el procedimiento de enajenación voluntaria, bien podía el demandante abstenerse de suscribir el contrato y proseguir a la etapa de expropiación en procura de obtener el reconocimiento de rubros adicionales y de valores superiores a los que fueron objeto de negociación y respecto de los cuales, no obstante proceder el pacto sobre su reconocimiento en la fase de arreglo directo, según quedó explicado en precedencia, no se logró acuerdo alguno”.

serán denegadas las pretensiones encauzadas en el medio de control de controversias contractuales.

3.2.- La responsabilidad del Estado por los daños derivados de la ejecución de obras públicas

86.- De tiempo atrás, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha estimado que la ejecución de la obras públicas por parte del estamento oficial competente cristaliza el cumplimiento de los postulados constitucionales y cometidos estatales, en procura del progreso y desarrollo, en garantía del bienestar colectivo, a partir de la optimización en la prestación de servicios públicos a su cargo, postulado que, de entrada, concibe la realización de obras como el ejercicio de una actividad lícita amparada por el ordenamiento jurídico.

87.- En contraste, se ha considerado que, con independencia de la licitud que pueda irradiar el ejercicio de esa actividad, en tanto sus efectos eventualmente tienen vocación de impactar el libre ejercicio del derecho a la propiedad privada, ora por las limitaciones o afectaciones jurídicas o materiales, que tal actividad pueda acarrear, ora por la ocupación temporal o permanente de un bien o por las alteraciones que puedan producirse en el válido uso, aprovechamiento y usufructo de los bienes de los privados, puede surgir una obligación resarcitoria por parte del Estado ejecutor de la obra, siempre que se demuestre la ocurrencia de un daño antijurídico y la relación de causalidad entre este elemento y la actuación legítima de la Administración.

88.- En estos eventos, el deber de reparar emergerá previa comprobación de que el daño irrogado ha desbordado el equilibrio frente a las cargas públicas que pesan sobre cada asociado, o en otras palabras, que el daño alegado ha trascendido a un terreno de excepcionalidad y anormalidad que irrumpe y quiebra el principio de igualdad ante la ley en punto a los mencionados gravámenes, que, por regla general, la colectividad está en el deber de soportar, en contraprestación a la convivencia bajo el resguardo de una estructura comunitaria organizada.

89.- En atención a estos lineamientos, esta Corporación en jurisprudencia⁵⁵ uniforme y reiterada ha señalado que es el régimen de responsabilidad objetiva

⁵⁵ Sobre este tópico se pueden consultar las siguientes sentencias: Sección Tercera, Subsección C, 26 de marzo de 2014, exp. 29460; Sección Tercera, Subsección C, 22 de junio de 2017, exp. 34948

desde cuya perspectiva deben estudiarse los daños ocasionados por obras públicas, en aplicación del título de imputación de daño especial.

90.- Uno de los referentes emblemáticos en esta materia corresponde a la sentencia dictada por la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 30 de enero de 1987, exp. 4493, en la que se resolvió la controversia que planteaba la ocurrencia de daños a las edificaciones próximas al puente de la calle 53 con avenida 30 de la ciudad de Bogotá, providencia en la que se concluyó que *“el daño o perjuicio no surge de una falla del servicio, sino del hecho de habersele impuesto a los demandantes una carga especial en beneficio de la comunidad”*.

En reciente oportunidad, la Sección Tercera reiteró esta postura al sostener:

“En asuntos en los que el origen o la causa del daño deviene como consecuencia del ejercicio de una actividad lícita por parte de la administración, la jurisprudencia de esta Corporación ha sentado el criterio según el cual el régimen de responsabilidad aplicable es el objetivo de daño especial, lo que conlleva la declaratoria de responsabilidad cuando el demandante acredite un rompimiento en el equilibrio de las cargas públicas. En esos casos, el daño no reside en la simple restricción de derechos con proyección en las variadas esferas en que se desarrollan los asociados, sino en su análisis en comparación con las cargas que soportan o están llamadas a soportar quienes de forma actual o potencial se someten a la acción del Estado de cara a los beneficios que se esperan recibir por vivir en sociedad bajo el gobierno y autoridades que proveen bienes, obras y servicios para el bienestar y desarrollo social y económico.

27. Se trata, entonces, de un régimen de responsabilidad que no tiene como fundamento únicamente la afectación o restricción de los derechos, pues por regla general, en un Estado de derecho el ejercicio, goce y disfrute de los derechos y prerrogativas que de ellos se derivan, implica la asunción de limitaciones, condiciones y restricciones, que justamente son las que permiten la realización de los derechos de la totalidad de asociados. Así, solo las alteraciones extraordinarias, excepcionales y especiales, podrán estar en la base de una aspiración resarcitoria como mejor forma de restablecer el orden justo, equitativo e igualitario de oportunidades.

28. Conviene reiterar que en casos como el sub lite, todos los habitantes del territorio nacional deben soportar la ejecución de trabajos públicos, los cuales, como resulta apenas natural, repercuten en beneficio de la sociedad en general y del particular inicialmente afectado; de ahí que no existe un derecho a que no se adelanten tales obras como menos aún para que se indemnicen las afectaciones que en la ejecución de las obras que demandan el progreso general, se llegaren a causar.

29. Bajo esta línea conceptual, el daño que se indemniza solo será aquel que represente un exceso en la asunción de cargas públicas; por ello, no solo se habla de un daño sino de un daño especial. De aquí que la ejecución de trabajos públicos y las afectaciones que de ellas se deriva, no constituye per se un daño especial, en la medida en que las obras públicas no son susceptibles de calificarse como excepcionales o singulares frente a las cargas que deben asumir los particulares como contraposición a la competencia que el

*ordenamiento jurídico le ha radicado a las autoridades para ejecutar obras públicas en beneficio de la sociedad en general*⁵⁶.

91.- En acopio de estos derroteros, para la prosperidad de las pretensiones relativas a la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado por obras públicas, concernirá al demandante la demostración de: i) la ejecución de la obra pública; ii) el daño antijurídico consistente en una afectación excepcional física o jurídica al derecho de propiedad; iii) el nexo de causalidad entre lo primero y lo segundo.

3.2.1.- De la ausencia del daño antijurídico

92.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución, el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión las autoridades públicas. En desarrollo de este postulado constitucional y con el fin de estructurar la responsabilidad patrimonial del Estado corresponde el análisis sobre la existencia de un daño que estando debidamente demostrado determina el posterior juicio de imputación para efectos de imponer la eventual obligación reparatoria en cabeza del demandado. En ese orden y para satisfacer la finalidad primaria de la responsabilidad patrimonial de Estado, el primer elemento que debe analizarse es la configuración de un daño sin cuya existencia resulta improcedente adentrarse en el estudio de los demás requisitos estructurales de la responsabilidad, pues no habrá objeto para un juicio de imputación que incluye, entre otros, la calificación de antijuridicidad a las voces del artículo 90 C.P.

93.- De esta manera entonces, el daño entendido como la afectación, vulneración o lesión a un interés legítimo y lícito^{57 58} es el primer elemento que debe quedar

⁵⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, 31 de julio de 2024, exp. 69823, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

⁵⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 2 de junio de 2023, Expediente 61.340.

⁵⁸ Por su parte, el Doctrinante Juan Carlos Henao define el daño como “...toda afrenta a los intereses lícitos de una persona, trátase de derechos pecuniarios o de no pecuniarios, de derechos individuales o de colectivos, que se presenta como lesión definitiva de un derecho o como alteración de su goce pacífico y que, gracias a la posibilidad de accionar judicialmente, es objeto de reparación si los otros requisitos de la responsabilidad civil –imputación y fundamento del deber de reparar- se encuentran reunidos”. En *Le dommage. Analyse à partir de la responsabilité civile extracontractuelle de l’État en droit colombien et en droit français*, tesis doctoral, universidad de París 2 Panthéon-Assas, sustentada el 27 de noviembre de 2007. Definición reiterada en el artículo: “*Las formas de reparación en la responsabilidad del estado: hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el estado*”, publicado en la Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia, n.º 28, enero-junio de 2015; y en la obra colectiva “La responsabilidad extracontractual del Estado”. XVI jornadas internacionales de derecho administrativo. Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 35.

certera y suficientemente probado -en tanto no es posible presumirlo-, sin cuya existencia y demostración no surge la obligación indemnizatoria. En este sentido la doctrina nacional expone:

“[E]l daño es la razón de ser de la responsabilidad, y por ello, es básica la reflexión de que su determinación en sí, precisando sus distintos aspectos y su cuantía, ha de ocupar el primer lugar, en términos lógicos y cronológicos, en la labor de las partes y juez en el proceso. Si no hubo daño o no se puede determinar o no se le pudo evaluar, hasta allí habrá de llegarse; todo esfuerzo adicional, relativo a la autoría y a la calificación moral de la conducta del autor resultará necio e inútil”⁵⁹.

94.- El daño –para que sea indemnizable– debe ser cierto⁶⁰, es decir, que su existencia sea real, demostrada sin duda alguna y no eventual o hipotética; debe ser personal, es decir que solo quien lo sufre puede demandar su reparación⁶¹. Y también debe ser determinado o determinable, esto es, que se puedan concretar claramente sus características.

95.- Además, el daño debe ser probado. De esta manera, tratándose de la prueba del daño, el artículo 167 del Código General del Proceso, prescribe: *“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*. De ahí que no es suficiente que “en la demanda se hagan afirmaciones sobre la existencia del daño, porque el demandante no puede limitarse, si quiere sacar adelante su pretensión, a hacer afirmaciones sin respaldo probatorio”⁶².

96.- El extremo actor adujo haber sufrido un daño concretado en que *“el terreno del cual se segrega el lote compravendido queda sin ninguna clase de servidumbre por*

Esta definición de Daño fue adoptada por la Corte Constitucional en sentencia SU 080 de 2020

⁵⁹ Hinestrosa, Fernando. *Responsabilidad extracontractual: antijuridicidad y culpa*. Citado por Henao, Juan Carlos. *El daño*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998, pp. 36.

⁶⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 4 de diciembre de 2006, Expediente No. 13.186 *“...el perjuicio debe ser cierto, como quiera que el perjuicio eventual no otorga derecho a indemnización. El perjuicio indemnizable, entonces, puede ser actual o futuro, pero, de ningún modo, eventual o hipotético. Para que el perjuicio se considere existente, debe aparecer como la prolongación cierta y directa del estado de cosas producido por el daño, por la actividad dañina realizada por la autoridad pública”*.

Ver en el mismo sentido: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 13 de abril de 2000, Expediente No. 11.892: *“En el caso concreto, sin embargo, no es necesario avanzar en el análisis de la antijuridicidad del daño sufrido, pues como se dejó expuesto antes, no hay lugar a reparar el perjuicio moral reclamado porque no se probó su existencia.”*

⁶¹ Henao Pérez Juan Carlos, *El Daño*, Universidad Externado de Colombia, Primera Edición Julio 1998, P. 88 y 104

⁶² Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 31 de agosto de 2021, Rad. 50802 [fundamento jurídico 4.3].

dejar taludes que oscilan los 52 metros de altura”⁶³. Posteriormente en el escrito de impugnación agregó “los daños ocasionados con la construcción de la carretera en el predio de mi cliente, referente al talud inaccesible que obra en el inventario de accesos privados del trayecto 6- 1 con fecha de 29 de mayo de 2013 donde se aprecia el desconocimiento al libre acceso a su predio restando importancia a la servidumbre que debe primar entre predios y que desconecta dicho previo al eje vial principal”.

97.- En estos términos, la discusión planteada por el extremo activo gravita en torno a la inexistencia actual de vía de acceso al predio por causa de la obra pública, situación que, como se verá, no se acreditó en el proceso.

98.- Sea lo primero aclarar que, como consecuencia de la compraventa del inmueble de mayor extensión identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 240-118329, el demandante conservó la titularidad de dominio sobre 42.445,18 metros cuadrados según consta en la anotación 9 del mencionado certificado de tradición y libertad. Es sobre esta franja de terreno en la que recae la presente disconformidad en punto a la afectación de la servidumbre de acceso, por cuenta de la construcción del corredor vial.

99.- Con todo, en vista de que, de esa área se desagregó una porción de 7.506,82 m2 para la venta por motivos de utilidad pública, concierne también determinar si respecto de esta franja desagregada, antes de haber transferido su dominio al ente público, existían vías de acceso, espacios de entrada y salida o servidumbre cuya restitución, luego de finalizarse la intervención de la obra pública, debía garantizarse al área que permaneció bajo el dominio del particular.

100.- Entre los medios de prueba allegados por la parte actora, dirigidos a develar este reparo, milita un dictamen elaborado el 27 de abril de 2014, por el ingeniero de minas Juan Roberto Navia, con el fin de determinar los costos de construcción de un acceso directo del inmueble del demandante al corredor vial. No obstante, la Sala no procederá a apreciar su contenido una vez constatado que, si bien el accionante en el acápite de pruebas solicitó decretar un dictamen pericial para verificar las experticias allegadas con la demanda, entre ellos, el referido, el tribunal de primer

⁶³ Hecho 24.E de la demanda.

grado, en providencia del 2 de agosto de 2017⁶⁴ negó esa solicitud por no encontrar viable su práctica para corroborar aquellos adjuntados con la demanda realizados por distintos profesionales, puesto que lo propio era la ratificación por los mismos autores de su contenido, lo cual en el caso no ocurrió. De ahí que no se reúnen las exigencias procesales del artículo 219 del CPACA para su valoración.

101.- De otro lado, se recibieron los siguientes testimonios⁶⁵ que se destacan a continuación en lo pertinente:

La testigo Inés Patricia Gomajoa Chamorro, vecina del predio y quien afirmó conocer desde hace varios años al demandante, sobre este tema manifestó: que *“el pedazo de terreno que le quedó a don Edmundo hay un talud que no permite la entrada. Explicó que “antes había un camino y la gente iba a ver la fauna y flora pero en ese sendero no entraban vehículos sino solo gente caminando”*. En dirección similar, el testigo Luis Alberto Gomajoa Martínez, vecino del bien raíz del demandante depuso que existía un camino viejo que pasaba por la zona, y que correspondía a un camino de herradura que comunicaba con Chachagüí.

En la declaración del testigo Juan Roberto Navia, ingeniero de minas, quien, a petición del actor realizó un estudio del material de la cantera existente en el predio vendido, respecto del área restante que conservó el actor adujo que el concesionario debió dejar un espacio de acceso para poder explotar la cantera que se hallaba contigua a los taludes de protección de la vía. Agregó que en la franja de terreno vendido no existía la posibilidad de acceso de volquetas porque no había

⁶⁴ Frente a dicha solicitud, el tribunal de origen mediante auto del 2 de agosto de 2017 (fl.1568 a 1573 del cuaderno 8) precisó que no resultaba procedente decretar un dictamen pericial para corroborar aquellos adjuntados con la demanda, dado que para valorar estos se requería que sus autores los ratificaron. El dictamen pericial elaborado por el ingeniero Juan Roberto Navia no fue ratificado en el curso de este proceso, pues no fue solicitado en la demanda ni ordenado por el a quo, según lo previsto en el artículo 219 del CPACA. Dicha providencia no fue recurrida por la parte interesada, lo cual lleva a concluir que el dictamen en mención no fue ratificado no controvertida con lo prever el ordenamiento jurídico procesal, lo que impide en esta oportunidad apreciarlo.

⁶⁵ Practicados en la audiencia de pruebas de la primera instancia, obran en el CD visible a folio 1612 del cuaderno 9. La Sala en todo caso pone de presente que aun cuando uno de los reparos sentados en el recurso de apelación consistió en que la primera instancia no valoró los testimonios de todos los declarantes, entre ellos, los de los señores José Edmundo Erazo y Teresa de Jesús Medina, ciertamente pese a que fueron decretados, llegada la fecha y hora para su práctica, el magistrado conductor del proceso decidió limitarlos y abstenerse de escuchar la declaraciones de los últimos mencionados, mediante decisión proferida en audiencia de pruebas que no tuvo recurso alguno.

puede de paso, lo que dificultaba su posibilidad de explotación. Explicó que, a lo sumo, existía un carreteable.

102.- De otro lado, en la escritura pública 1938 del 22 de agosto de 2012 de compraventa del predio, en la que se describen los linderos y aquel de mayor extensión en la parte segregada, se observa la referencia que se hace a la existencia de “*un camino viejo al centro*”⁶⁶.

103.- También en los informes practicados por Fedelonjas y Corpolonjas antes referidos consta que, en el área de terreno enajenada, la principal vía de acceso era la Panamericana y las terciarias sin pavimentar, aunado a que al predio se accedía a través de un carreteable que cruzaba el río Bermúdez por un puente de concreto y puente de madera.

104.- Por último, milita el “*Inventario de accesos privados de predios – Trayecto 6.1*”, suscrito el 29 de mayo de 2013, por Devinar S.A., en el que se observan fotografías de los accesos y se identifica si es de tipo vehicular o peatonal, como el estado en que se encontraban. En el mismo, no se vislumbra el predio de propiedad del Leonidas Edmundo Erazo Obando⁶⁷.

105.- De la valoración en conjunto del cúmulo probatorio en cita, se desprende que aun cuando, como consecuencia del proyecto vial ejecutado por Devinar, existe un talud que impide el acceso directo del predio del actor al corredor vial construido por esta sociedad, ciertamente de lo que no hay constancia es de que las vías terciarias que lindaban con el terreno y por conducto de las cuales se comunicaba la finca con la vía Chachagüí hubieran desaparecido, de tal suerte que la propiedad del accionante hubiera quedado incomunicada.

106.-Ahora, si lo que pretendía la parte actora apuntaba a la creación de un acceso directo al nuevo corredor vial para explotar la cantera contigua al mencionado talud, además de que no se demostró que antes de la obra, el predio se hubiera conectado de forma directa con eje vial principal y por tanto no sería dado exigir su existencia

⁶⁶ Así se ve en las cláusulas primera y en el parágrafo de la segunda de la escritura pública visible a folios 35 a 44 del cuaderno 1.

⁶⁷ Folios 551 a 553 del cuaderno 3.

actual, es claro que la señalada ausencia de ese paso inmediato no puede considerarse como un daño lícito⁶⁸.

107.- Así pues, no se acreditó la afectación en el bien jurídico tutelado alegada por el demandante, referente a la privación del libre acceso y servidumbre sobre el predio del actor. A pesar de revelarse que existe un talud que impide el acceso directo al corredor vial, no se determinó con certeza y contundencia que las vías terciarias o “carreteables” que circundaban el inmueble dejaron de existir y de servir al inmueble para interconectarlo con otras carreteras o red de infraestructura vial.

108- Tal conclusión no se altera por el hecho de no haberse incluido de manera expresa el inmueble del demandante en el inventario de acceso de predios privados tramitado por Devinar S.A. que se indica en el recurso, por las siguientes razones: Primero, en tanto se desconoce si tal listado era omnicomprendivo de todos los predios a intervenir como consecuencia del proyecto o solo de algunos; segundo, en cuanto no todos los terrenos allí descritos estaban individualizados, de tal suerte que se ignora, si en realidad el predio del actor fue o no incorporado en ese listado. Y tercero, pero más relevante: ese inventario no refleja el estado o condición de los predios aledaños en la etapa posterior a la ejecución de la obra, que es lo que se echa de menos respecto de la demostración del estado de comunicabilidad con vías de acceso en que se encontró el bien después de haberse superado la fase de trabajos adelantados en ese tramo.

109-. Dadas las circunstancias anotadas, no se demostró que se hubieran alterado las condiciones de accesibilidad al predio de propiedad de Leonidas Edmundo Erazo Obando.

110.- Ante la falta de acreditación del daño como elemento basal de la responsabilidad, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia en el sentido de desestimar las pretensiones formuladas.

4.- Conclusión

⁶⁸ De acuerdo con lo sentado en acápites anteriores, no se demostró que la zona en cuestión fuera de uso minero, como tampoco que el demandante hubiera obtenido un título que lo legitimara para adelantar esa actividad, de tal modo que no es dable derivar derechos de una situación desprovista de legalidad.

111.- No se reunieron los supuestos para la prosperidad de las pretensiones invocadas en cuanto: no se demostró la configuración de una lesión enorme en el marco del proceso de enajenación voluntaria en detrimento del demandante, como tampoco que se hubiera irrogado una afectación a su inmueble como consecuencia de la obra pública a cargo de la ANI y ejecutada por DEVINAR S.A.

5.- Costas

112.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por el Código General del Proceso.

113.- El artículo 365 del CGP señala que hay lugar a condenar en costas a la parte vencida en un proceso o a quien se resuelve desfavorablemente el recurso. El artículo 361 *ibidem* establece que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho. Estas últimas, vale aclarar, serán determinadas por las tarifas que, para el efecto, establezca el Consejo Superior de la Judicatura.

El numeral 8 del artículo 365 del CGP dispone que solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación. En relación con las agencias en derecho, el numeral 1 de ese artículo prevé que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto.

114.- En atención a lo dispuesto en el Acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda, la Sala fijará las agencias en derecho –para la segunda instancia– que estarán a cargo del demandante en la suma equivalente al 0.1% de las pretensiones reconocidas o negadas⁶⁹, es decir, la suma de un novecientos ochenta y tres mil trescientos venite pesos (\$983.320)⁷⁰, la cual se reconocerá en favor de las demandadas en partes iguales, a saber: Nación – Ministerio de Transporte, Agencia Nacional de Infraestructura ANI, DEVINAR S.A. A razón de \$327.773 para cada una de ellas

⁷⁰ La parte demandante estimó la cuantía en \$983'320.138.

IV. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 29 de mayo de 2019, por el Tribunal Administrativo de Nariño – Sala Primera de Decisión, con sustento en las consideraciones que anteceden.

SEGUNDO: CONDENAR en costas en ambas instancias a la parte demandante. Para el efecto, se fijan las agencias en derecho de la segunda instancia en la suma de \$983.320, que deberá ser pagada por la parte actora, en favor de las demandadas en partes iguales, a razón de \$327.773 para cada una de ellas.

TERCERO: En firme esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE⁷¹
NICOLÁS YEPES CORRALES

VF

⁷¹ Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.