



## JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO

Sincelejo, doce (12) de noviembre del año dos mil trece (2013)

**JUEZA: LUZ ELENA PETRO ESPÍTA**

**MEDIO DE CONTROL:** Reparación Directa  
**RADICADO NO.:** 70001.33.33.005.2012-00080-00  
**DEMANDANTE:** SOGAINCOL  
**DEMANDADO:** Instituto Nacional de Vías - INVIAS

Se procede a dictar sentencia en primera instancia sobre las pretensiones de la demanda formuladas a través del medio de control de reparación directa, instaurada por la SOCIEDAD GANADERA, AGRICOLA, INDUSTRIAL Y COMERCIAL DE COLOMBIA LTDA –SOGAINCOL- contra la INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS.

### ANTECEDENTES

#### A – PRETENSIONES:

1.- Que se declare a la entidad demandada responsable administrativamente por los perjuicios causados al demandante por la utilización por parte de INVIAS de un área de terreno perteneciente al predio de mayor extensión de propiedad de SOGAINCOL denominado “GUAYEPO” situado en el Municipio de San Marcos, en el Departamento de Sucre, identificado con matrícula inmobiliaria No. 346-0002527 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Marcos, el cual es requerido por la entidad demandada para la construcción del puente San Jorge (Guayepo) carretera Achí – Guayepo – San Marcos – El Viajano – Ruta 7403 y 7404 Departamento de Sucre, y que de acuerdo con el peritaje que se adjunta a la presente demanda, asciende a la suma de CIENTO TREINTA Y OCHO MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS MCTE (\$138.659.000.00) como mínimo o conforme a lo que resulte probado dentro del proceso, a esa cifra se le restará la

suma de \$40.000.000.00 que fue cancelado por INVIAS, quedando la suma de \$98.659.000.00.

2.- Que se condene al demandado INSTITUTO NACIONAL DE VIAS “INVIAS” al pago de las costas, agencias en Derecho y demás gastos en que se incurran en el presente proceso.

## **B – FUNDAMENTOS DE HECHOS**

Manifiesta el apoderado de la parte demandante que mediante Resolución No. 06167 de 16 de diciembre de 2010, el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS “INVIAS” ordenó por motivos de utilidad pública e interés social, la iniciación del trámite judicial de expropiación de un área de terreno perteneciente al predio de mayor extensión de propiedad de SOGAINCOL denominado “GUAYEPO” situado en el Municipio de San Marcos, en el Departamento de Sucre, identificado con matrícula inmobiliaria No. 346-0002527 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Marcos, alinderado de la siguiente manera: Por el frente de su entrada u **OCCIDENTE:** Con el Rio San Jorge partiendo de la Carretera San Marcos – Rabón hasta el frente del puerto de los chiqueros en una longitud de 1.380 metros; por el **ORIENTE:** Con la División de Carolina de Dora Cecilia Martelo Pérez, la División remolino de Margarita Martelo de Name en una longitud de 737 metros y la Finca Pinar del Rio de Salustiano Álvarez en una longitud de 477 metros; por el **SUR,** con el rio San Jorge aguas abajo con la colindancia de Pinar del Rio de Salustiano Álvarez hasta llegar a la Carretera San Marcos - Majagual en una longitud de 1.914 metros; y por el **NORTE:** Con el Rio San Jorge Aguas abajo partiendo del Puerto de los Chiqueros hasta encontrar colindancia de la Finca Carolina de Dora Cecilia Martelo Pérez en una longitud de 1.859 metros.

Que en atención a ello, la parte demandante mediante escrito de fecha 04 de enero de 2011, interpuso recurso de reposición en contra de la mencionada providencia, sin que hasta la fecha haya recibido respuesta. No obstante, mediante escrito de data 16 de abril de 2012, el INVIAS reconsidera el área de terreno realmente requerida y la establece en **3.825.51** metros cuadrados (comunicación **SMA 17092** suscrita por **ORLANDO ORTIZ GOMEZ**).

Indica además que en la mentada resolución se dispuso entre otras cosas que el área de terreno requerida por **INVIAS** para el proyecto que arriba se menciona es de **1.226.60** metros cuadrados y que su valor es de \$11.266.000.00 MCTE, valor éste que para el propietario del predio resulta bastante irrisorio, ya que no consultó los elementos que se deben tener en cuenta en ese tipo de avalúos y de indemnizaciones como son por ejemplo: 1) Al área afectada, que como se dijo primero la determinaron en 1.126.60 metros cuadrados y luego la fijan en 3.825.5 metros cuadrados; 2) La desmembración del predio ya que la construcción del puente lo afecta considerablemente, dado que aleja y divide las áreas de producción del predio, haciendo que para el dueño del mismo sea más onerosa su atención porque en cierta forma lo divide; 3) Ruptura de la Unidad de explotación al desmembrarlo por la construcción de la obra. En fin la mentada indemnización no es integral como constitucionalmente está admitido.

De igual manera expresa que ante el anterior panorama el demandante se vio obligado a contratar a un perito, para que se determinara el valor real de la indemnización producto de la construcción de la obra y que incluyera todos los elementos arriba detallados, dando como resultado la suma de \$138.659.000.00.

Considera además que el fundamento de ese asunto se centra en que la Resolución No. 06167 de 16 de diciembre de 2010, fue remitida con base en una información errada, que fue proporcionada por el INVIAS, y que vulnera los derechos del propietario del predio. Por último sostiene que con el fin de facilitar la construcción de la obra, accedió a venderle el área requerida por el INVIAS, anotando expresamente que el precio dado por ella solo incluía el daño emergente, quedando por fuera el resto de la indemnización, que ascendería mínimo según peritaje que se anexa con la presente demanda a la suma de \$98.659.000.00 MCTE.

### **C - FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

Normativo: Artículo 58 de la Constitución Política; Ley 105 de 1993; artículo 21 numeral 2° del Pacto de San José. Cita además como fundamentos las siguientes jurisprudencias: Sentencia de Marzo 24 de 1994 con Ponencia del Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO – Sentencia C-153 y Sentencia C-1074 de 2002 de la Corte

Constitucional; Sentencia 1997 -03104 de Febrero 28 de 2011 del Consejo de Estado – Sección Tercera, subsección “C” C. P. Dra. OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ; Corte Suprema de Justicia – Sala Plena Sentencia de 11 de Diciembre de 1964 que trata sobre el “contenido de la indemnización en la expropiación”.

## II. TRAMITE PROCESAL

**A** – Previa inadmisión de la demanda para su corrección, la misma fue admitida mediante providencia de fecha 3 de diciembre del año 2012 y notificada a la entidad accionada, quien constituyó apoderado judicial y contestó la demanda en los siguientes términos:

Frente a los hechos esa entidad manifestó que son ciertos el hecho 1° y 7°; que son parcialmente ciertos el 2°, 3° y 6°; que no le consta y en tal sentido se atiene a lo que se pruebe dentro del proceso el hecho 4°; y que no es cierto el 5°. Respecto a las pretensiones se opuso a la prosperidad de las mismas.

Por último propuso las siguientes excepciones:

- Inexistencia de la obligación por cumplimiento total por parte de la entidad.- Fundada en que el Instituto Nacional de Vías –INVIAS- cumplió con lo pactado, lo cual quedó plasmado en la escritura pública No. 313 de fecha 14 de septiembre de 2012 celebrada ante la Notaría Única del Circulo de Sampués, en donde hace una negociación de una franja de terreno de 3.825,51 M2 y por valor de \$31.459.500.
- Inexistencia del derecho invocado.- Consistente en que la parte demandante aceptó de manera consiente y libre las condiciones de la negociación que le fueron planteadas por el INVIAS.
- Las genéricas.- Todas aquellas que resulten probadas dentro del proceso en los términos del artículo 172 del CPACA.

- **La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.-** no presentó contestación de la demanda.

**B- LLAMAMIENTO EN GARANTÍA.-** La entidad demandada Instituto Nacional de Vías – INVIAS- mediante escrito radicado en la Secretaría del despacho el día 5 de febrero de 2013 solicitó el llamamiento en garantía de la firma UNIÓN TEMPORAL SAN MARCOS, integrada por HB ESTRUCTURAS METALICAS S.A, CONSTRUCTORA COLPATRÍA S.A y LATINOAMERICANA DE CONSTRUCCIONES S.A. Seguidamente, el despacho en atención a la solicitud expuesta, mediante proveído de fecha 22 de abril de 2013, consideró pertinente llamar en garantía a la firma antes en mención.

La entidad llamada en garantía dentro de la oportunidad legal que le fue concedida, contestó el llamamiento, al efecto expresó que si bien la Unión Temporal San Marcos suscribió con el INVIAS el contrato de obra No. 1430 de 2009, cuyo objeto era la construcción del puente San Jorge (Guayepo), carretera ACHI-GUAYEPO-SAN MARCOS, no lo es menos que su ejecución no tienen ninguna relación con los hechos de la demanda, por cuanto el contenido obligacional se circunscribió únicamente a desarrollar las obras de construcción del puente y no a realizar algún tipo de gestión predial, como lo es, negociación de inmuebles, elaboración de avalúos, entre otros, lo cual se evidencia en el pliego de condiciones que sirvió de fuente del contrato.

Respecto de cada uno de los hechos expresó que no le constan, pues le correspondió exclusivamente al INVIAS realizar la gestión predial del proyecto.

Por último propuso como excepciones las siguientes:

- Ausencia de responsabilidad del llamado en garantía.- Por cuanto no existe evidencia cierta que la utilización del terreno fuera contraria a derecho y que ello haya generado algún tipo de daño. Adicionalmente, es claro que la Unión Temporal San Marcos no realizó actuación alguna que generara la situación que llevó al demandante a formular la solicitud de reparación directa, pues la gestión predial del proyecto eran actividades excluidas del objeto del contrato No. 1430 de 2009.

**C- AUDIENCIA INICIAL.-** La audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, fue convocada mediante auto de fecha 10 de julio de 2013, y celebrada el día el 1° de agosto de 2013, a las 10:00 AM, se agotó la etapa saneamiento del proceso y demás subetapas de la audiencia, tal como consta en la correspondiente grabación de video y audio, la cual se encuentra incorporada a folio 202 del expediente, y en la respectiva acta de registro visible a folios 195 al 201.

**D- AUDIENCIA DE PRUEBAS.-** En audiencia inicial, como quiera que hubo lugar a la práctica de pruebas, se dispuso fijar el día 26 de septiembre de 2013, a las 2:30 PM como fecha y hora para la celebración de la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 de la Ley 1437 de 2011. Llegado el día y hora señalada, fue celebrada recaudándose en su totalidad el material probatorio, tal como consta en las correspondientes grabaciones de video y audio, la cual se encuentra incorporada a folio 208 del expediente, y en la respectiva acta de registro visible a folio 205 a 207.

**E- ALEGACIONES.-** Estando constituido en audiencia de pruebas el despacho dispuso prescindir de la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento por considerarla innecesaria en el asunto, por tanto ordenó que las partes y el Agente del Ministerio Público presentaran por escrito sus alegatos de conclusión de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 181 del CPACA. Así, dentro del término concedido la parte demandante y demandada alegaron en los siguientes términos:

- **La parte demandante.-** Expresó que los perjuicios causados por la utilización de tales terrenos por parte del INVIAS para la construcción del puente SAN JORGE (GUAYEPO) carretera ACHI – GUAYEPO - SAN MARCOS – EL VIAJANO, asciende a la suma de \$138.659.000.00. De igual manera sostiene que a la suma antes señalada se le deben restar \$40.000.000.00, que fueron cancelados por INVIAS al demandante.

Alega además, que se encuentra probado que el daño se causa por intervención del demandado, quien con la construcción de dicho puente utiliza terrenos de aquel y los inhabilita para el uso para el cual estaban destinados, hechos de que da cuenta el dictamen pericial aportado, razón por la cual el demandado debe pagar tales perjuicios.

Por último, respecto al peritaje obrante como prueba en el proceso sostiene que con la demanda se acompañó un avalúo comercial de los daños causados suscrito por el perito ROSEMBERT ARROYO TEHERAN, en dicho informe se discriminó de manera clara y detallada todos y cada uno de los factores que inciden en una indemnización de esta naturaleza, tales como; características del sector en donde se desarrolla la obra, actividad predominante en la zona en donde está situado el inmueble, las perspectivas de su valorización, su nivel socioeconómico, su comercialización, las características del área objeto del avalúo, el área afectada, y las consideraciones generales, los cuales llevan a unas conclusiones y el valor tazado. Avalúo que se dio en traslado a las partes en el proceso, guardando ellas absoluto silencio, razón por la cual solicita se condene a la entidad demandada.

- **La entidad demandada, Instituto Nacional de Vías –INVIAS.-** En sus alegatos expresó que en cumplimiento de los objetivos y fines señalados por la ley a INVIAS, la administración aprobó como uno de sus proyectos prioritarios dentro de las obras viales la “CONSTRUCCION DEL PUENTE SAN JORGE (GUAYEPO) CARRETERA ACHÍ-GUAYEPO-SAN MARCOS- EL VIAJANO RUTA 7403 Y 7404. Que con ocasión a ello, esa entidad mediante Resolución No. 06167 del 16 de Diciembre de 2010, resolvió ordenar por motivos de utilidad pública e interés social, la iniciación del trámite Judicial de Expropiación de un área de terreno de 1.126,60 M2, determinada por la abscisa inicial PR K0+420 y abscisa final PR K0+570, del lote de terreno denominado Guayepo, en el municipio de San Marcos, Departamento de Sucre, área plenamente identificada con linderos generales de conformidad a la Escritura Pública No. 22 de la Notaría de Corozal, de fecha 21 de Enero de 1999; dicha área está plenamente identificada con el respectivo avalúo comercial rendido por la Lonja de Inmobiliaria de Córdoba y la Sabana, de fecha Junio de 2010, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 13 de la Ley 9ª de 1989, el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 y su Decreto Reglamentario 1420 del 24 de julio de 1989.

Manifiesta además que mediante escritura pública No. 313 de fecha 14 de septiembre de 2012 celebrada ante la Notaría Única del Circulo de Sampues Sucre, se firmó escritura de compraventa de una franja de terreno de 3.825.51 M2 junto con las especies allí existentes según la ficha predial N° 002A, levantada por la firma TECNOCONSULTAS LTDA, del inmueble en mención. El valor de la compra del área de terreno fue por valor de \$31.459.500.00, los cuales fueron consignados al vendedor en la cuenta corriente N° 506-

00780-16 del Bancolombia. La anterior negociación, fue de manera libre y voluntaria entre las partes.

En materia de responsabilidad sostiene que no es suficiente que el actor aduzca en su demanda haber sufrido una serie de daños ocasionados por las actuaciones u omisiones de la entidad demandada, sino que le corresponde probar sus afirmaciones dentro del proceso, en virtud del principio de la carga de la prueba, que sobre él recae en la medida en que siendo la supuesta víctima de tales daños es quien mejor los conoce y por ello está llamado a aportar los medios de prueba necesarios y suficientes para acreditar plenamente tanto su existencia como su extensión.

En ese sentido y a fin de probar lo anterior, aduce que la parte actora anexó un informe de avalúo particular realizado por el Ingeniero Rosember Arroyo Teherán a instancias de SOGAINCOL LTDA, pericia que a juicio de esa entidad carece de sustentación, en la medida en que el perito evaluador no explica de dónde saca sus conclusiones, ni aporta estudios, análisis, pruebas, que le sirvan de fundamento a lo conceptuado, respecto de ninguno de los puntos a los que se refirió, como tampoco cuantifica justificadamente el monto de los supuestos daños irrogados a la sociedad demandante. En consecuencia, tal medio de prueba resulta insuficiente para acreditar los hechos a los que hace referencia, en especial los atinentes a los supuestos daños presentados en el predio objeto de la peritación.

Para finalizar alega que el informe del perito de fecha 20 de abril de 2012 consigna que el área de terreno ocupada lo calcula en 7590 MTS<sup>2</sup>, empero el INVIAS sólo requirió 3.825.51 MTS<sup>2</sup>, tal como quedó consignado en la escritura pública de compraventa, por tanto, no entiende esa entidad porqué el perito calcula el valor del metro cuadrado haciendo ver que INVIAS se apropió de dicha área. Por todo lo anterior, y las razones expuestas en la contestación de demanda y las pruebas aportadas al proceso, solicita se denieguen las pretensiones de la demanda.

- **El llamado en garantía, Unión Temporal de San Marcos.**- Manifestó que quien alega un hecho debe probarlo. Al efecto, alega que el demandante en ningún momento acredita los perjuicios que solicita le sean reconocidos en la demanda. Adicionalmente

expresa que si bien el INVÍAS mediante Resolución 06167 del 16 de diciembre de 2010, ordenó por motivos de utilidad pública, la iniciación del trámite de expropiación por vía judicial, de una franja de terreno del predio Guayepo de propiedad de la empresa demandante, consistente en 1.126.60 metros cuadrados, para lo cual ofreció al propietario la suma de \$11.266.000, de conformidad con el informe técnico de avalúo de fecha 10 de junio de 2010, realizado por la Lonja Inmobiliaria de Córdoba y la Sabana, aplicando lo establecido en el artículo 13 de la Ley 9ª de 1989, artículo 61 de la Ley 388 de 1997 y su Decreto Reglamentario 1420 de 1998, es del caso resaltar que, posteriormente la entidad demandada determinó que la franja de terreno necesaria para la construcción de la obra era de 3.825.51 metros cuadrados y al llegar a un acuerdo con el propietario del predio Guayepo, se realizó una compraventa por la porción de terreno descrita, por la suma de \$31.459.500, tal como consta en la escritura pública No. 313 del 14 de septiembre de 2012 de la Notaría Única de Sampués. No obstante, el mismo demandante manifiesta que recibió de parte de INVÍAS la suma de \$40.000.000, sin precisar porque concepto se recibió la suma adicional a la establecida en la compraventa.

Sostiene además que lo pretendido por el demandante es que se le resarzan unos perjuicios supuestamente sufridos con la construcción de la obra, aportando como única prueba para ello, el dictamen practicado por el señor Rosemberg Arroyo Therán, a petición de SOGAINCOL, el cual determinó unos perjuicios sufridos por la parte demandante, tasados en \$138.659.000, como consecuencia de una desmembración que sufre el predio, ruptura como unidad de explotación e indemnización integral. No obstante debe tenerse en cuenta que el precio del bien ofrecido y pagado por INVÍAS al demandante, fue determinado por un avalúo realizado por la Lonja Inmobiliaria de Córdoba y la Sabana, entidad autorizada por la Ley para esta clase de experticios, lo cual lo reviste de presunción de veracidad y en ese sentido quien pretenda desconocerlo, le corresponde desvirtuarlo, y no lo hizo.

Adicional a ello, manifiesta en relación con el peritazgo realizado que en él no se indicó cuál fue el método utilizado para su realización, es más, ante la pregunta realizada por esa entidad manifestó desconocer cuáles eran los métodos utilizados para esa clase de avalúos, con lo cual se evidenció la inobservancia de lo dispuesto en el artículo 25 del Decreto 1420 de 1998. En igual sentido indicó, que el perito llegó a la conclusión del valor del metro cuadrado para ese predio, con base en encuestas realizadas a personas de la región tal como lo expresó en el interrogatorio, empero una vez interrogado sobre el nombre e

idoneidad de las personas encuestadas, manifestó que no tomó esos datos, lo cual deviene en que el peritazgo adolezca de imprecisiones y falta de credibilidad. Aunado, expresó que en el peritazgo se determinó el valor de perjuicios causados por la no utilización de 35 hectáreas de terreno del predio Guayepo, y como área afectada 7.590 metros cuadrados, circunstancia que genera duda y contradicción sobre el área real afectada, toda vez que no es esa cantidad.

En suma a lo anterior, determinó perjuicios por no poderse apastar ganado en un área de 35 hectáreas a razón de 3 semovientes por hectárea y dedujo que el alquiler de pasto mensual por cada animal en esa región era de \$25.000, que en total el demandante dejó de apastar 100 semovientes, que al multiplicarlo por 22 meses transcurridos, le arrojó unos perjuicios por este concepto de \$55.000.000, pero al ser interrogado por las partes y por la honorable Juez, reconoció que cuando realizó el avalúo no encontró animales en él y tampoco verificó si existían o no contratos de arriendo por este concepto, lo cual denota que el dictamen no fue practicado con datos reales sino con presunciones, dejando ver su falta de idoneidad para la realización del mismo. Igualmente calculó como perjuicio sufrido por el demandante, por la reconstrucción del tramo de cerca eléctrica averiada para la construcción del puente en \$4.000.000, pero al ser interrogado por la señora juez manifestó desconocer el valor del metro de alambre para esa clase de cercas y manifestó que a tal conclusión llegó al preguntarle a un contratista, cuyo nombre no supo precisar, lo cual aumentó el manto de dudas sobre sus conocimientos, capacidad e idoneidad para realizar esta clase de avalúos.

De otro lado, aunque la empresa demandante alega que el precio que le fue pagado por la franja de terreno no incluyó el lucro cesante derivado de la no explotación de parte del predio, lo cierto es que tampoco probó su dicho. Así las cosas, cuando se reclama el resarcimiento de unos perjuicios causados con la construcción de una obra pública, es deber del interesado probar ante la jurisdicción contencioso administrativa, cuáles son los perjuicios y su nexo de causalidad con la construcción de la misma, lo que claramente no ocurrió en el caso que hoy nos ocupa. Basta ver el plenario para observar que el área real afectada del predio no se mencionó por el demandante y mucho menos se acreditó, así como tampoco la desmembración del mismo ni la ruptura de la unidad de explotación, ya que el accionante basó sus argumentos en una prueba pericial que carece de todo tipo de idoneidad y seriedad técnica, tal y como se pudo observar de la sustentación del dictamen pericial que hiciera en audiencia pública y oral, el perito evaluador. En ese sentido, concluye diciendo que al no haberse probado ni el perjuicio pedido por la afectación al bien Guayepo ni la cuantificación

del mismo, se debe desestimar las pretensiones de la demanda por falta de prueba. Aunado, debe tenerse presente que la entidad llamada en garantía no tiene ninguna responsabilidad en la gestión predial del proyecto ya que esta es responsabilidad exclusiva del INVIAS, tal como se denota en los documentos contractuales y comunicaciones surgidas durante el desarrollo del proyecto y que obran en el expediente, tales como lo son el Pliego de condiciones N° LP-SGT-SRN-021-2009, el contrato de obra N° 1430 de 2009 y comunicación con radicado SRN-20616 del 19 de mayo de 2010 que envía INVIAS a la Unión temporal San Marcos.

- **La Agente del Ministerio Público**, no presentó alegatos de conclusión.

### **CONSIDERACIONES DEL JUZGADO**

**A- EXCEPCIONES:** La entidad demandada propuso las excepciones de: i) Inexistencia de la obligación por cumplimiento total por parte de la entidad, ii) Inexistencia del derecho invocado y iii) La genérica. Por su parte, la entidad llamada en garantía Unión Temporal San Marcos propuso como excepción la “Ausencia de responsabilidad del llamado en garantía”. No obstante, como quiera que las mismas guardan relación con el fondo del asunto, el despacho se abstuvo de resolverlas en la audiencia inicial y determinó que las mismas se declararán en la medida que se encuentre probado algún hecho que dé lugar o constituya dichas excepciones.

**B- PROBLEMA JURIDICO PRINCIPAL.-** Se contrae a determinar si el Instituto Nacional de Vías –INVIAS- es administrativa y patrimonialmente responsable por los perjuicios causados a la entidad demandante con ocasión de la utilización de un área de terreno de 3.825,51 M2 correspondiente al predio denominado Guayepo, para la construcción del puente San Jorge, carretera Achí – Guayepo - San Marcos - El Viajano- Ruta 7403 y 7404.

Para resolver este asunto se abordaran los siguientes aspectos: 1. Consideraciones preliminares relacionadas con el carácter justo y pleno de las indemnizaciones expropiatorias; 2. El procedimiento administrativo de enajenación voluntaria y expropiación judicial de inmuebles; 3. Elementos de la responsabilidad del Estado; 4. Material probatorio; y 5. El caso concreto.

**1. Consideraciones preliminares relacionadas con el carácter justo y pleno de las indemnizaciones expropiatorias.-** El artículo 58 de la Constitución Política establece el derecho a la propiedad privada y la posibilidad de que ésta sea expropiada mediante sentencia judicial o por vía administrativa, sólo por motivos de utilidad pública.

Al respecto, el H. Consejo de Estado en reciente jurisprudencia<sup>1</sup> ha definido que:

*“.. la expropiación es un medio ético jurídico mediante el cual hallan armonía el interés público y el interés privado ante los requerimientos del primero. No debiendo el Estado, para satisfacer las exigencias colectivas, apoderarse por sí y ante sí, de la propiedad privada, despojando de esta a su titular, el orden jurídico encontró en el procedimiento expropiatorio el medio idóneo para lograr la satisfacción de los intereses públicos o generales sin lesionar los intereses privados o particulares: la calificación de utilidad pública y la indemnización previa, requisitos o elementos esenciales de la expropiación, satisfacen tal exigencia. A eso, substancialmente tiende la expropiación. Sólo así resulta aceptable que los administrados o particulares cedan su propiedad en un Estado de Derecho donde los intereses o valores que integran la personalidad humana son debidamente respetados.”<sup>2</sup> (subrayas no son del texto original).*

En cuanto a la declaración de utilidad pública, dice concretamente el citado autor<sup>3</sup>:

*“Una “garantía” básica establecida por la Ley Suprema para proteger la propiedad privada, consiste en que la pérdida de ésta por expropiación debe responder a fines de “utilidad pública”. La exigencia de que la expropiación responda a una causa de utilidad pública, representa, desde el punto de vista de los particulares, una garantía constitucional establecida en resguardo de la propiedad privada. (269).”*

Es de resaltar que el artículo 58 de la Constitución Política Colombiana antes mencionado, exige la declaración de motivos de utilidad pública tanto para la expropiación judicial como para la administrativa, indicando expresamente que en este último caso el legislador deberá señalar las situaciones en que proceda y consagrando la posibilidad de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para discutir la legalidad de la decisión que la decreta.”

Ahora, en relación con el carácter justo y pleno que deben tener las indemnizaciones expropiatorias, el H. Consejo de Estado en sentencia de fecha 14 de mayo de 2009, exp. N° 05001-23-31-000-2005-03509-01, C. P. Dr. RAFAEL E. OSTAU DE

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, Consejera ponente: María Elizabeth García González, 10 de mayo de 2012, Radicación número: 70001-23-31-000-2011-02073-01.

<sup>2</sup> MARIENHOF Miguel S. “Tratado de Derecho Administrativo”. Tomo IV. Cuarta Edición Actualizada. Edit. ABELEDO-PERROT – Buenos Aires. Páginas 122, 123.

<sup>3</sup> *Ibidem*. Páginas 178, 179. (269) Corte Suprema de la Justicia de la Nación, Fallos, tomo 251, página 246 y siguientes, especialmente página 255, considerando 9°, punto a. En igual sentido: Carungo: “L’espropriazione per pubblica utilità”, pagina 31.

LAFONT PIANETA, reiterada posteriormente en sentencia de data 24 de marzo de 2011, rad. No. 25000-23-24-000-2005-91365-01, proferida por ese mismo consejero, sostuvo:

“Pues bien, tal como se dijo en dicha providencia, el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia garantiza la intangibilidad de la propiedad privada y de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. En su inciso 4º, modificado por el Acto Legislativo N° 1 de julio 30 de 1999, se establece sin embargo que, **“Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contencioso-administrativa, incluso respecto del precio.”** (negrillas ajenas al texto)

En ese orden de ideas, cuando un particular se ve constreñido por el Estado a transferirle una porción de su patrimonio por motivos de utilidad pública o de interés social debidamente determinados por el legislador, tiene derecho al pago de una indemnización de carácter reparatorio y pleno, que comprenda tanto el valor del bien expropiado, como el que corresponda a los demás perjuicios que se le hubieren causado. En ese mismo sentido, el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, establece de manera tajante y asertiva que “Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie podrá ser privado de ella sino en caso evidente de necesidad pública, debidamente justificada y previa **una justa indemnización.**” (negrillas ajenas al texto)

El Pacto de San José de Costa Rica, relativo a los derechos económicos y sociales, que por virtud de lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución Política de 1991 forma parte del llamado «bloque de constitucionalidad», prevé igualmente en su artículo 21.2 el pago de una indemnización previa y justa que cubra la totalidad de los perjuicios que se **deriven de la transferencia forzada de un bien de dominio privado en favor del Estado.** Lo anterior significa que el valor que se determine con esa finalidad, debe ser comprensivo de todas las ablaciones patrimoniales causadas, de tal suerte que las mismas sean objeto de una reparación integral. Por lo mismo, en la determinación del quantum indemnizatorio debe tenerse especial cuidado en no rebasar, en uno u otro sentido, la línea divisoria que marca las fronteras entre el enriquecimiento y el menoscabo.

**Como bien se puede observar, el principio general que subyace en estas normas de rango superior, indica que los daños y perjuicios que se originen en el acto de autoridad mediante el cual se decreta la incorporación al dominio público de bienes de propiedad particular para satisfacer con ellos una necesidad de interés general, presupone necesariamente la obligación a cargo de la autoridad que ostenta la potestas expropiandi, de indemnizar plena y previamente al afectado, con el propósito de restablecer el equilibrio roto por la privación patrimonial a la cual es sometido de manera forzada.** En otras palabras, el hecho de que en estos casos el interés general deba prevalecer sobre los intereses privados, no significa en modo alguno que por dicha circunstancia queden excluidas las garantías que la Constitución reconoce en favor del propietario, pues no puede pretenderse que éste deba asumir a título personal un detrimento en su patrimonio, como consecuencia de la ruptura del principio de igualdad en el reparto de las cargas públicas.

Así las cosas, la indemnización que ha de reconocerse al afectado en estos casos como consecuencia de la transmisión imperativa de su derecho de dominio, constituye un instrumento para garantizar que el perjuicio sea transferido a todos los miembros de la colectividad y reparado de manera integral.

Partiendo de las anteriores consideraciones, la H. Corte Constitucional, mediante sentencia C-153 de 1994 señaló que el quantum de la expropiación debe abarcar, además del valor del bien expropiado, el de “...los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación”. Y agrega: “*Por todo lo anterior, es evidente que la indemnización*

*prevista en el artículo 58 de la Constitución es reparatoria y debe ser plena, ya que ella debe comprender el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados al propietario cuyo bien ha sido expropiado.”* (Cursivas de la Corte).

En esa misma línea de pensamiento, el destacado administrativista argentino MANUEL MARÍA DÍEZ, señala que “[...] **la suma a pagar debe cubrir exactamente el daño que se irroge al propietario, sin que éste se empobrezca ni enriquezca, en la medida que tal resultado pueda razonablemente alcanzarse.**” (negrillas ajenas al texto).

En sintonía con la anterior apreciación, el profesor RAFAEL BIELSA comenta que **“La reparación integral debe ser justa y razonable” y continúa diciendo, “...«el justiprecio» es el que representa y restablece el equilibrio, no, desde luego, nominalmente, sino realmente, efectivamente.**” (negrillas ajenas al texto)

Como corolario de lo expuesto, debe entenderse que la decisión de expropiar un bien del dominio privado, comporta necesariamente la obligación de indemnizar el daño, todo el daño y nada más que el daño, esto es, sin pecar por exceso o por defecto, pues es claro que una indemnización que exceda los límites de lo justo, o que resulte ser parcial o incompleta, se aparta del postulado de justicia consagrado por el constituyente.

Así las cosas, toda indemnización que se torne írrita o injusta ocasiona un menoscabo o desmedro económico al patrimonio de la persona afectada con la expropiación, a quien le asiste el derecho subjetivo de ser indemnizada conforme a la garantía constitucional ya mencionada. En caso contrario, el asunto podrá ser objeto de acción contencioso-administrativa, puesto que ésta es procedente respecto del precio, cuando el expropiado considere incumplido el mandato de que la indemnización sea justa y plena.

Lo anteriormente expuesto explica el por qué el artículo 71° de la Ley 388 de 1997, en el cual se regula el proceso contencioso administrativo especial de expropiación por vía administrativa, establece textualmente lo siguiente en sus incisos 1° y 6°:

**Artículo 71°.- Proceso contencioso administrativo.** Contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede acción especial contencioso-administrativa **con el fin de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido**, la cual deberá interponerse dentro de los cuatro meses calendario siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión. El proceso a que da lugar dicha acción se someterá a las siguientes reglas particulares: (Subrayado fuera de texto)

[...]

**6.** De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política, en el proceso **no podrán controvertirse los motivos de utilidad pública o de interés social, pero sí lo relativo al precio indemnizatorio.** (Subrayado fuera de texto)

Como bien se puede observar, los dispositivos legales que se acaban de indicar, permiten a los propietarios afectados demandar ante la justicia administrativa el pago de los daños derivados de una expropiación por vía administrativa, cuando quiera que el precio reconocido por la administración a título de indemnización no alcance a proporcionar una reparación justa y plena, esto es, cuando la suma decretada no sea suficiente para cubrir el valor comercial del inmueble y los demás daños irrogados (Ablatio domini), con lo cual se quiere evitar una ruptura del principio de igualdad frente a las cargas públicas.

Por otra parte, no sobra precisar que para poder obtener la reparación de los daños accesorios que hubieren podido consumarse con la expropiación, es indispensable que los mismos sean ciertos y que exista necesariamente un nexo de causalidad entre ellos y la decisión administrativa mediante la cual se decretó la expropiación.

**El carácter resarcible del daño depende fundamentalmente de la certeza de su ocurrencia, pues es claro que las lesiones de carácter hipotético, estocástico o contingente no pueden ser objeto de reparación o compensación. El agravio debe estar revestido entonces de certeza para que produzca efectos jurídicos y dé lugar al resarcimiento, pues todo aquello que constituya una simple conjetura o una suposición no puede dar lugar a una indemnización.** Lo anterior no obsta para que se tengan como ciertos aquellos daños futuros que a pesar de no haberse consolidado

todavía, no existe ninguna duda acerca de su advenimiento. **Para que el perjuicio exista, resulta completamente indiferente que aquél ya se haya presentado como un hecho existente en plano ontológico o que aparezca como la prolongación cierta y directa de un estado de cosas actual.** Al fin y al cabo el daño futuro no es sino una modalidad del daño cierto, tal como lo ha sostenido en reiteradas oportunidades esta Corporación.

**Los anteriores comentarios llevan a señalar que los daños inherentes a la pérdida del derecho de dominio, deben ser acreditados en el proceso por quien reclama su resarcimiento, ya sea por tratarse de lesiones ya causadas o de daños que si bien no se han producido todavía, existe un alta probabilidad en torno a su ocurrencia futura.”** (Negrillas del despacho)

De la anterior jurisprudencia se puede colegir que el derecho al pago de una indemnización de carácter reparatorio y pleno, por expropiación de un bien, tiene lugar cuando un particular se ve constreñido por el Estado a transferirle una porción de su patrimonio por motivos de utilidad pública o de interés social debidamente determinados por el legislador, es decir, el daño y el perjuicio debe derivarse de la transferencia forzada de un bien de dominio privado en favor del Estado. Lo anterior, con el propósito de restablecer el equilibrio roto por la privación patrimonial a la cual es sometido la parte afectada. Aunado, es indispensable a efectos de obtener la reparación de los daños accesorios que hubieren podido causarse con la expropiación, que los mismos sean ciertos y que exista necesariamente un nexo de causalidad entre ellos y la decisión administrativa mediante la cual se decretó la expropiación, pues las lesiones de carácter hipotético, estocástico o contingente no pueden dar lugar a una reparación o compensación.

**2. El procedimiento administrativo de enajenación voluntaria y expropiación judicial de inmuebles.-** El artículo 58 y 59 de la Ley 388 de 1997 por la cual se modificó la Ley 9 de 1989, señaló los motivos de utilidad pública y la competencia de las entidades públicas para adquirir bienes inmuebles por enajenación voluntaria o por expropiación. Al respecto disponen las normas:

*"ARTICULO 58. MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA. El artículo 10 de la Ley 9ª de 1989, quedará así: "Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:*

- a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;*
- b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;*
- c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;*

d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;

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

f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;

g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen;

h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;

i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;

j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;

k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley;

l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta ley;

m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes."

ARTICULO 59. ENTIDADES COMPETENTES. El artículo 11 de la Ley 9ª de 1989, quedará así: *Además de lo dispuesto en otras leyes vigentes, la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios, **podrán adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la ley 9 de 1989.** Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de dicha ley, también podrán adquirir o decretar la expropiación de inmuebles para el desarrollo de dichas actividades."* (Subrayas y negrillas para resaltar)

De lo anterior se concluye que fue el propio legislador, quien señaló que la entidad estatal podría utilizar o la vía de la negociación directa o, si esta no produce los resultados esperados, la vía de la expropiación para la obtención de los predios para el cumplimiento de los cometidos estatales. Empero, debe tenerse presente de conformidad con lo previsto en el artículo 13 de la misma Ley 9 de 1989, que la enajenación voluntaria o negociación directa, es una etapa que debe surtirse previamente a la iniciación del proceso de expropiación, la cual puede culminar con la suscripción del contrato de promesa de compraventa del inmueble o de compraventa, caso en el cual, no se utiliza el proceso de expropiación, pues el objetivo se logró por vía directa.

Respecto al procedimiento de enajenación voluntaria, la ley 9 de 1989 contempló las siguientes etapas:

*a. Etapa de Oferta de compra: El artículo 13 de la ley en mención dispone que “Corresponderá al representante legal de la entidad adquirente, previa las autorizaciones estatutarias o legales respectivas, expedir el oficio por medio del cual se disponga la adquisición de un bien mediante enajenación voluntaria directa. El oficio contendrá la oferta de compra, la transcripción de las normas que regulan la enajenación voluntaria y la expropiación, la identificación precisa del inmueble, y el precio base de la negociación ( )”; que “El precio base de la negociación se fundamentará en el avalúo efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, el cual se anexará a la oferta de compra. El término para formular observaciones, al mismo, empezará a correr a partir de la notificación de oferta de compra. El avalúo tendrá una antelación máxima de seis (6) meses respecto a la fecha de notificación de la oferta de compra. El oficio que disponga la adquisición se notificará al propietario a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al de su expedición. Si no pudiere efectuarse la notificación personal, la orden de adquisición se notificará por edicto, el cual será fijado dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al del vencimiento del término para la notificación personal en un lugar visible al público de la sede de la entidad adquirente, en el lugar de la ubicación del inmueble, y en la Alcaldía del mismo sitio. El edicto será desfijado después de cinco (5) días hábiles, término durante el cual la entidad adquirente lo publicará en un periódico de amplia circulación nacional o local”; que “Adicionalmente, cuando el nombre del propietario figure en el directorio telefónico, se enviará a todas las direcciones que allí aparezcan copia del edicto por correo certificado o por un funcionario que la entregue a cualquier persona que allí se encuentre, o la fije en la puerta de acceso. Según las circunstancias. También se enviará a la dirección que el propietario hubiere denunciado en la oficina de catastro respectiva”; que “El oficio que disponga una adquisición será inscrito por la entidad adquirente en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación. Los inmuebles así afectados quedarán por fuera del comercio a partir de la fecha de la inscripción, y mientras subsista, ninguna autoridad podrá conceder licencia de construcción de urbanización, o permiso de funcionamiento por primera vez para cualquier establecimiento industrial comercial sobre el inmueble objeto de la oferta de compra. Los que se expidan no obstante esta prohibición serán nulos de pleno derecho”.*

*a.1. Precio: El artículo 15 ibídem, en cuanto al precio máximo de adquisición señaló que será: “(...) el fijado por el Instituto Agustín Codazzi o por la entidad que cumpla sus funciones, de conformidad con el artículo 18 de la presente ley. La forma de pago, en dinero efectivo, títulos valores, o bienes muebles o inmuebles será convenida entre el propietario y el representante legal de la entidad adquirente. Las condiciones mínimas del pago del precio serán las previstas en el artículo 29”; que “Si quedare un saldo del precio pendiente de pago al momento de otorgar la escritura pública de compraventa, la entidad adquirente deberá entregar simultáneamente una garantía bancaria incondicional de pago del mismo. La existencia del saldo pendiente no dará acción de resolución de contrato, sin perjuicio del cobro del saldo por*

la vía ejecutiva.” Además el citado artículo facultó “a los establecimientos bancarios para emitir las garantías de que trata el inciso anterior ()”.

a.2. Acuerdo de venta: Entonces bien, si las partes han convenido el precio y demás elementos de la venta, procederán a firmar, según el caso, el contrato de promesa de compraventa o directamente el contrato de compraventa. Al efecto el artículo 14 ibídem dispuso que “*Si hubiere acuerdo respecto del precio y de las demás condiciones de la oferta con el propietario, se celebrará un contrato de promesa de compraventa o de compraventa según el caso. A la promesa de compraventa y a la escritura de compraventa se acompañará un folio de matrícula inmobiliaria actualizado*”; que “*Otorgada la escritura pública de compraventa, esta se inscribirá, con prelación sobre cualquier otra inscripción solicitada, en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, previa cancelación de la inscripción, a la cual se refiere el artículo 13 de la presente ley (modificado L. 3 de 1991. Art. 34)*”; que “*Realizada la entrega real y material del inmueble a la entidad adquirente, el pago del precio se efectuará en los términos previstos en el contrato. El cumplimiento de la obligación de transferir el dominio se acreditará mediante copia de la escritura pública de compraventa debidamente inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria en el cual conste que se ha perfeccionado la enajenación del inmueble, libre de todo gravamen o condición, sin perjuicio de que la entidad adquirente se subroge en la hipoteca existente*” (modificado ley 3 de 1991, art 34).

a.3. Término para la celebración del contrato: Dispone el artículo 19 ibídem que “*El término para celebrar contrato de promesa de compraventa o de compraventa será de cuarenta (40) días hábiles, contados a partir de la notificación personal de la orden de adquisición o de la desfijación del edicto de que trata el artículo 13 de la presente ley. Dicho término no se interrumpirá, ni se prorrogará por la notificación personal posterior a la fijación del edicto. Cuando se hubiere suscrito promesa de compraventa, el término para otorgar la escritura pública que la perfeccione no podrá ser superior a dos (2) meses contados desde la fecha de suscripción de la promesa. Vencidos los términos anteriores sin que se hubiere celebrado contrato de promesa de compraventa o vencido el término previsto en la promesa para otorgar la escritura pública sin que fuere otorgada, se entenderá agotada la etapa de la adquisición por enajenación voluntaria directa. Por motivos debidamente comprobados, a juicio de la entidad adquirente los términos anteriores podrán ampliarse hasta en otros veinte (20) días hábiles*”.

**b. Etapa expropiatoria.-** Tal como se dejó sentado ut supra, la etapa expropiatoria está prevista para cuando las partes no hayan llegado a un acuerdo en la fase de enajenación voluntaria o negociación directa. Al respecto, el artículo 20 de la ley 9 de 1989 nos señala que la expropiación por alguno de los motivos de utilidad pública enunciados en el artículo 10 ibídem (modificado por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997), procederá: “1)

*Cuando venciere el término para celebrar contrato de promesa de compraventa o de compraventa y no fuere ampliado oportunamente, sin que se hubieren celebrado dichos contratos. Si es por causa imputable a la entidad adquirente el propietario no perderá los beneficios de que trata el artículo 15 de la presente ley. 2) Cuando el propietario hubiere incumplido la obligación de transferirle a la entidad adquirente el derecho de dominio en los términos pactados. 3) Cuando el propietario notificado personalmente o por edicto rechazare cualquier intento de negociación o guardare silencio sobre la oferta por un término mayor de quince (15) días hábiles contados desde la notificación personal o desde la desfijación del edicto”.*

En Corolario a todo lo expuesto, se tiene que ***el trámite de enajenación voluntaria comprende*** una actuación administrativa desarrollada a través de una secuencia de expresiones a las que poco a poco se va vinculando la voluntad particular hasta confluir en un acuerdo de voluntades, expresada en el contrato de compraventa.

**3. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD.-** La responsabilidad del Estado está consagrada de manera expresa en el artículo 90 de la constitución Política en los siguientes términos: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”.

En este sentido para que se configure la responsabilidad de la administración se requiere de la existencia de los siguientes elementos:

- 1°.- Que haya un daño antijurídico, es decir que el administrado no esté obligado a soportarlo;
- 2°.- Que la comisión del daño sea imputable a la administración pública;
- 3°.- Que exista relación de causalidad entre el hecho dañoso y el perjuicio causado.

Constituyendo causales excluyentes de responsabilidad del Estado la fuerza mayor, el caso fortuito, el hecho imputable a un tercero, o la culpa de la víctima. Sin embargo, en la jurisprudencia y doctrina siguen existiendo regímenes diferenciados de responsabilidad. Así, en determinados casos se exige la prueba de la culpa de la autoridad, en relación con algunos sucesos ésta se presume, en otros basta acreditar ruptura de la igualdad ante las cargas

públicas, en cuyo caso la responsabilidad es objetiva. Esos regímenes tienen como común denominador el daño antijurídico imputable al Estado.

**4. MATERIAL PROBATORIO.-** Al proceso se allegaron las siguientes pruebas:

*a.* Oficio No. SMA17092 de fecha 16 de abril de 2012 suscrito por el Subdirector de Medio Ambiente (E) del Instituto Nacional de Vías – INVIAS-, a través del cual da respuesta a una petición realizada por la parte demandante SOGAINCOL el día 23 de marzo de 2012. (fls. 22-26 C.ppal)

*b.* Avalúo del predio denominado “Guayepo”, el cual fue presentado por la entidad demandante SOGAINCOL LTDA, en él se determinó (fls. 14-21 C.ppal):

“

**5. CARACTERÍSTICAS DEL AREA OBJETO DE AVALÚO:**

GENERALIDADES: Se trata de una franja de terreno del predio Guayepo, utilizada en la construcción del nuevo puente sobre el Rio San Jorge y un tramo de carretera San Marcos-Majagual

AREA AFECTADA U OCUPADA: 7.590 M2

**8. METODOLOGÍA VALUATORIA**

Para la valoración se tiene en cuenta la compensación por la afectación de una obra pública al tenor de lo señalado en el Artículo 37 de la Ley 9 de 1989.

En la investigación económica utilizamos datos obtenidos mediante encuestas directas a personas conocedoras del mercado inmobiliario de la zona, quienes opinaron y conceptuaron sobre el estimativo valor del metro cuadrado de terreno para esta clase de unidades fisiográficas. Partiendo de esa información y teniendo en cuenta lo señalado anteriormente se hizo la estimación del valor del metro cuadrado para el área afectada.

Igualmente se tuvo en cuenta valores de referencia de avalúos realizados sobre el mismo predio.

**OTRAS CONSIDERACIONES**

Con el desarrollo o ejecución de la obra se generaron algunos daños y perjuicios que se deben tener en cuenta como son el daño en el cercado del predio en el sector donde se realizan los trabajos y la no utilización del potrero por el tiempo que lleva la obra en ejecución.

Dentro de los daños causados se tienen:

| DESCRIPCION   | CANT. | UN. | VALOR UNITARIO | VALOR TOTAL |
|---|-------|-----|----------------|-------------|
| Reconstrucción y reparación de la cerca eléctrica averiada por la realización de la obra. | 160   | ML  | 25.000         | 4.000.000   |

El potrero donde se ejecutan los trabajos fue necesario desocuparlo debido al retiro de la cerca en el tramo donde se realizan las obras, en tal sentido se deben estimar los costos por ese concepto. El potrero afectado tiene un área de 35 hectáreas donde pastaban en promedio 100 animales. El tiempo estimado va desde el momento en que se iniciaron las obras (10 junio 2010, según acta de entrega) hasta cuando se terminen los trabajos y se reconstruya y repare el tramo de cerca afectado. Este tiempo no lo conocemos porque los trabajos aún no terminan. El cálculo se hará hasta la fecha del presente informe (20 de abril de 2012)

Teniendo en cuenta el costo del arriendo de pasto para el pastoreo de animales en la zona que en promedio es de \$25.000 por animal-mes:

No. ANIMALES=100

VALOR X ANIMAL= \$25.000

No. MESES= 22

TOTAL= 100 x 25.000 x 22= \$55.000.000,00

#### 9. RESUMEN DE VALORES

| CONCEPTO   | VALOR         |
|--|---------------|
| AREA OCUPADA O AFECTADA POR LA CONSTRUCCION DE PUENTE Y VIA                              | \$79.659.000  |
| RECONSTRUCCION Y REPARACION DE LA CERCA ELECTRICA AVERIADA POR LA REALIZACION DE LA OBRA | \$4.000.000   |
| LUCRO CESANTE POR NO USO DE POTRERO  | \$55.000.000  |
| TOTAL:   | \$138.659.000 |

“”

c. Escrito dirigido al Instituto Nacional de Vías – INVIAS- por el representante legal de SOGAINCOL LTDA, con fecha de radicación 08/10/2012, en el cual le informa que la escritura No. 313 de data 14 de septiembre de 2012 se encuentra debidamente registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Municipio de San Marcos, por lo cual solicita el pago de la suma allí pactada. (fl. 35 C.ppal)

d. Fotocopia autenticada de la escritura pública No. 313 de fecha 14 de septiembre de 2012 y que fue suscrita por las partes en la Notaría Única de Sampues – Sucre, clase de acto: Compraventa parcial. Con su respectivo certificado de inscripción en el registro de instrumentos públicos, No. de matrícula: 346-11563. (Fls. 36-41 C.ppal)

e. Resolución No. 06167 de fecha 16 de diciembre de 2010, “*por la cual se ordena iniciar los trámites judiciales de expropiación de un predio de propiedad de la SOCIEDAD GANADERA, AGRICOLA, INDUSTRIAL Y COMERCIAL DE COLOMBIA LTDA, “SOGAINCOL LTDA” NIT. 823.000.974-4, necesario para la ejecución del proyecto “CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE SAN JORGE (GUAYEPO) CARRETERA ACHI-GUAYEPO-SAN MARCOS-EL VIAJANO RUTA 7403 y 7404”*. Con su respectiva constancia de notificación. (Fls. 73-76 y 78 C.ppal)

f. Medio magnético (CD) que contiene los pliegos de condiciones y matriz de riesgos asumidos por las partes referentes a la licitación LP=SGT=SRN=021-2009, para la construcción del nuevo puente de Guayepo. (fl. 184 C.ppal)

g. Pliego de condiciones licitación pública No. LP-SGT-SRN-021-2009, que incluye estudios y documentos previos, anexo técnico, ficha técnica y adendas. (fls. 5-111 C.P. No. 1)

b. Matriz de riesgos de la licitación pública No. LP-SGT-SRN-021-2009. (fls.112-115 C.P. No. 1)

i. Contrato No. 1430 de fecha 7 de septiembre 2009, suscrito entre la Unión Temporal de San Marcos y el Instituto Nacional de Vías –INVIAS, cuyo objeto es la construcción del nuevo puente San Jorge (*Guayepo*) Carretera Achi-Guayepo-San Marcos-El Viajano Ruta 7403 Y 7404, valor \$7.210.317.469,00, con sus adicionales y aclaraciones. (fls. 116- 130 C.P. No. 1)

j. Expediente administrativo que contiene la negociación realizada por el INVIAS con ocasión de la ejecución del proyecto construcción del puente San Jorge (*Guayepo*) Carretera Achi-Guayepo-San Marcos-El Viajano Ruta 7403 Y 7404. (fls. 1-409 C.P. No. 2)

**C. CASO CONCRETO.-** En el asunto, pretende la parte actora se declare administrativamente responsable a la demandada con ocasión a los perjuicios causados por la ocupación de un área de terreno de 3.825,51 M2, perteneciente al predio de mayor extensión de propiedad de SOGAINCOL denominado “GUAYEPO” situado en el Municipio de San Marcos, en el Departamento de Sucre, identificado con matrícula inmobiliaria No. 346-0002527 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Marcos, y que fue requerido para la construcción del puente San Jorge (Guayepo) carretera Achí – Guayepo – San Marcos – El Viajano – Ruta 7403 y 7404 Departamento de Sucre, en atención a que tal circunstancia según lo alegado en la demanda generó la desmembración del predio, división de las áreas de producción del mismo y ruptura de la Unidad de explotación, haciendo más onerosa su atención.

A fin de resolver el problema jurídico planteado, se procederá en primer término a analizar el acervo probatorio allegado al expediente, para de esta manera concretar los hechos que se lograron probar en el proceso, para luego determinar si en el presente asunto se generó el daño alegado por el demandante y si además de eso se configuraron los demás elementos que den lugar a la responsabilidad del Estado, tales como: imputación del daño antijurídico y el nexo causal.

Al efecto, se tiene que para la realización del proyecto “CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE SAN JORGE (GUAYEPO) CARRETERA ACHI-GUAYEPO-SAN MARCOS-EL VIAJANO RUTA 7403 y 7404, el Instituto Nacional de Vías requería comprar una franja de terreno de 1.126,6M2 conforme a la afectación de la ficha predial No. 002A elaborada por la firma TECNOCONSULTA S.A, donde aparece debidamente delimitada y alinderada el

área objeto de la oferta. Razón por la cual la entidad demandada dentro de un proceso de enajenación voluntaria, en uso del procedimiento establecido para ello en la Ley 9 de 1989, modificada parcialmente por la Ley 388 de 1997 procedió a presentar oferta de compra a la Sociedad Ganadera Agrícola Industrial y Comercial de Colombia LTDA “SOGAINCOL LTDA” mediante Oficio No. 28826 de fecha 15 de julio de 2010, dirigido al representante legal de esa entidad, por valor de \$11.266.000,00, de conformidad con el avalúo<sup>4</sup> realizado por la Lonja Inmobiliaria de Córdoba y la Sabana (folios 297 a 298 del C.P No. 2.). Así mismo, en el referido dictamen pericial, obran un plano y fotografías del predio antes descrito.

Que con ocasión a lo anterior, la entidad demandada procedió a inscribir en la Oficina de Instrumentos Públicos el oficio de oferta de compra No. 28826 de fecha 15 de julio de 2010, en el folio de matrícula inmobiliaria No. 346-0002527, del área requerida (1.126.6MTS<sup>2</sup>), perteneciente al predio rural denominado “Guayepo” de propiedad de la entidad demandante. De ello da cuenta el Oficio No. 31010 de fecha 27 de julio de 2010, dirigido por el Subdirector de Medio Ambiente y Gestión Social del Instituto Nacional de Vías –INVIAS- a la Registradora de Instrumentos Públicos. (fls. 294 a 294 del C.P. No. 2.). Sin embargo, la sociedad demandante mediante escrito dirigido a la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social, radicado bajo el No. 75909 de fecha 30/08/2011, procede a dar respuesta negativa a la oferta de compra realizada por esa entidad. (Fl. 151 C.P. No.2)

Siguiendo con el trámite del proceso de negociación se observa que la entidad demandada, mediante Oficios Nos. 35970 de fecha 27 de agosto de 2010, y 47269 de 10 de noviembre de 2010, respectivamente, dio respuesta a la entidad demandante “SOGAINCOL LTDA” respecto a unas inconformidades presentadas con el valor de la oferta de compra de parte del inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No.346-0002527 requerido para la construcción del puente sobre el río San Jorge. Al efecto, se transcriben apartes del citado oficio: (fl. 278-280 y 283-285 C.P. No.2)

---

<sup>4</sup> En el avalúo comercial realizado por Lonja Inmobiliaria Córdoba en la finca Guayepo jurisdicción del Municipio de San Marcos se determinó que el área requerida para la construcción del nuevo puente del San Jorge 1.126 M<sup>2</sup>, cuyo valor promedio sería de \$10.000 M<sup>2</sup>., el cual se determinó con base en el método de mercado e información de ofertas, con cálculos matemáticos con sus respectivas asignaciones de valores estadísticos, con encuestas utilizadas y la información del mercado, con la medida más usual como la medida aritmética, y con personas vinculadas a la zona. Ver folios. 313 a 366 del C.P No. 2.

*“El avalúo realizado por la Lonja Inmobiliaria, idónea en esta materia, se realizó con base en la metodología establecida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC, en aplicación al decreto 1420 de 1998 y a la Resolución del IGAC No. 0620 de 2008...Con base en lo expuesto la firma evaluadora analizó los elementos intrínsecos y extrínsecos necesarios para la determinación del valor comercial, y además se constató la información con la existente en la oficina de catastro del respectivo municipio, en donde se clasificó el predio como terreno de uso Rural...Se indica que, la franja de terreno ocupada por el inmueble de mayor extensión denominada finca Guayepo, e identificada con la ficha predial No. 002-A, junto con los anexos incluidos en la franja a adquirir, según Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT), aprobado para el Municipio de San Marcos, mediante Acuerdo No. 040 del año 2001, se ubica dentro del SUELO DE USO RURAL con explotación actual para el uso agrícola y ganadero, y para poder destinar el predio a un uso diferente, se debe solicitar en la Secretaría de Planeación y Obras Públicas del municipio en cita, los usos permitidos y los usos restringidos del mismo, razón por la cual, el valor del M2 establecido por la firma evaluadora fue de DIEZ MIL PESOS (\$10.000,00) MLC (...) razón por la cual la oferta formal de compra notificada mediante oficio No.SMA-28826 de fecha 15 de julio de 2010, continúa inmodificable y como consecuencia de ello el valor ofertado se ratifica en todas sus partes.”*

Que posteriormente el Instituto Nacional de Vías –INVIAS- y en vista de que no se logró un acuerdo en la etapa de negociación directa con los propietarios de la franja de terreno en mención, procedió a expedir la Resolución No. 06167 de fecha 16 de diciembre de 2010, mediante la cual se ordena por motivos de utilidad pública e interés social la iniciación del trámite judicial de expropiación de un área de terreno de 1.126,60 M2, determinada por la abscisa inicial PR.K 0+420 y abscisa final PR.K 0+570, del lote de terreno denominado “GUAYEPO”, en el municipio de San Marcos – Sucre, determinado por los siguientes linderos así: “...Por el frente de su entrada u OCCIDENTE con el río San Jorge partiendo de la carretera San Marcos-Rabón hasta en frente del puerto de los Chiqueros, en la longitud de 737M; por el ORIENTE con la división de Carolina de Dora Cecilia Martelo Pérez, la división Remolino de Margarita Martelo Name en una longitud de 737M y la finca Pinar del Rio de Salustaciano Álvarez en una longitud de 477M, por el SUR con el río San Jorge aguas abajo en la colindancia de Pinar del Rio de Salustaciano Álvarez hasta llegar a la carretera San Marcos-Majagual en una longitud de 1.914M; y por el NORTE con el río San Jorge aguas abajo partiendo del puerto de los Chiqueros hasta encontrar colindancia de la finca Carolina de Dora Cecilia Martelo Pérez en una longitud de 1.859M”.

No obstante, una vez notificada la Resolución en mención a la parte afectada, el apoderado de la sociedad demandante el día 30 de diciembre de 2010, tal como consta a folios 88 a 93 del C.P. No.2, interpuso recurso de reposición en contra de la decisión

adoptada en el acto administrativo, con fundamento en lo siguiente (ver folios 232-233 C.P No.2):

*“PRIMERA: Para determinar el avalúo de cualquier predio, es requisito indispensable que en él se incluya la totalidad del área correspondiente al predio que se va a evaluar o porción que se necesita ser evaluada.*

*SEGUNDA: En el caso que nos ocupa no se ha procedido de esa manera, puesto que mientras el área afectada de acuerdo al Instituto y que es plasmada en la Resolución motivo de este recurso ed de 1.126,60 metros cuadrados, de acuerdo a nuestras medidas y a la determinada por el el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de San Marcos ante una petición de prueba anticipada de inspección judicial para determinar precisamente el área afectada por la construcción del puente San Jorge (Guayepo) Carretera Achí-Duayepo-San Marcos-El Viajano Ruta 7403 y 7404, considera que el área afectada por construcción de obras es de 2.545,60 M2; por tanto existe una diferencia en cuanto al área de 1.419M2 que incide enormemente en el valor a pagar por la afectación, sin contar como dijimos de que el perito considera que además del área en si ocupada por la obra (2.545,6 M2), existe un área de potrero afectada por la construcción de obras (daños en pastos por movimiento y remoción de tierras de 1.820,6 M2). Lo anterior traducido en dinero nos arroja una diferencia de treinta y cinco millones ochocientos cuarenta mil cien pesos (\$35.840.100,00 m/cte), considerable suma que mi poderdante no puede ni está dispuesto a perder.*

*(...)*”

Que revalorada la oferta por parte del INVIAS, mediante Oficio No. 36511 de fecha 24 de agosto de 2011, suscrito por el Subdirector de Medio Ambiente, procedió a realizar nuevamente al representante legal de SOGAINCOL LTDA, alcance de oferta de compra No. 28826 de fecha 15 de julio de 2010, pero ya no sobre la franja de terreno de 1.126.6 M2 sino 3.825.51 M2, tal como se avizora a folios 294 a 294 del C.P. No. 2. Siendo inscrita posteriormente en el certificado de tradición y libertad<sup>5</sup> del bien rural -#36511 de 24 de agosto de 2011, área 3.825,51 M2, de propiedad de la Sociedad SOGAINCOL LTDA, y que fue realizada a dicha entidad mediante Oficio No. SMA 60216, militante a folios 148-149.

Que siguiendo con el trámite del proceso el Subdirector de Medio Ambiente (E) del Instituto Nacional de Vías –INVIAS- mediante Oficio No. SMA 17092 de fecha 16 de abril de 2012, da respuesta a la solicitud presentada por el apoderado de la parte demandante en oficio radicado bajo el No. 25707 de fecha 23 de marzo de 2012, de la siguiente manera: (ver folios 98-102 C.P. No.2)

---

<sup>5</sup> Ver folio 132 del C.P No. 2

*“Que una vez efectuados los ajustes a la ficha predial y al avalúo en cuanto a las áreas que no se tuvieron en cuenta, y debido a que en ningún momento ha existido oposición por parte de los propietarios respecto al valor del metro cuadrado; la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social, procedió a emitir oficio de alcance de oferta No.36511 del 24 de agosto de 2011 definiendo para el proyecto lo señalado en la ficha predial 002ª, elaborada por TECNOCONSUTA S.A y plano de localización una franja de terreno de 3,825.51 M2 y no de 1.126.6 M2 como se ofertó inicialmente, arrojando un valor de TREINTA Y UN MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS PESOS (\$31.459.500,00).*

*El mencionado oficio fue notificado personalmente al señor JAIME BUSTAMANTE CAVALLO, en su calidad de representante legal de SOGAINCOL LTDA, propietaria inscrita en el certificado de tradición y libertad que identifica el inmueble objeto de la franja terreno a adquirir.*

*Posteriormente, mediante radicado No. 75909 del 30 de agosto de 2011, el representante legal de SOGAINCOL LTDA manifestó (...estudiada la oferta hemos decidido no aceptarla. Debido a que consideramos que debe ser una reparación integral y la estimamos en un mayor valor)” ...*

*Por lo que surtido el trámite relacionado con el alcance de oferta y la manifestación de rechazo por parte del propietario y/o de su representante legal y agotado el trámite señalado por la ley para la etapa de negociación directa, sin llegarse a la misma, EL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS-INVIAS- inició proceso de expropiación por vía judicial, (...) dando nuevamente por agotada la etapa de negociación directa por parte de INVIAS. (...). El anterior trámite se vio afectado debido a conflicto judicial de competencia ocasionado por el Juzgado Civil del Circuito de San Marcos Sucre. (...)”*

Posteriormente, mediante Resolución No. 03531 de fecha 4 de julio de 2012<sup>6</sup>, el Instituto Nacional de Vías –INVIAS-, resolvió revocar parcialmente la Resolución No. 06167 del 16 de diciembre de 2010 para adicionarle lo siguiente:

*“CUARTO: Que por Resolución No. 03503 de fecha 4 de julio de 2012 el Instituto Nacional de Vías a través de esta Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social, atendiendo los argumentos esgrimidos por el recurrente resolvió:*

- 1) *“*  
*Considerar viables las peticiones del recurrente incluyendo dentro del área afectada para la construcción del nuevo puente y de la vía, el área correspondiente a la ronda del río, toda vez que el propietario ostenta mejores derechos adquiridos tal y como se establece en los títulos de propiedad del predio GUAYEPO, y de manera particular para el propietario SOGAINCOL LTDA, mediante la escritura pública No. 22 del 21 de enero de 1999 de la Notaría Única de Corozal determinado:*

---

<sup>6</sup> Ver folios 94-96 del C.P No. 2

2) ✓  
*iables las peticiones del recurrente en relación con la inclusión dentro del área afectada para la construcción del nuevo puente y de la vía, el área no tomada en la ficha predial y avalúo bajo el entendido de que estos tomaron como límite o lindero por el costado occidental de la franja de terreno a adquirir, el límite de un presunto derecho de vía de la carretera actual, y que al igual que en la zona de ronda del río no se registra título actual de adquisición, ni inscripción de un título traslativo de dominio o de propiedad en el folio de matrícula, sobre el predio "Guayepo", con número de matrícula inmobiliaria 346 -0002527 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Marcos.*

**QUINTO: Como resultado de la prosperidad del recurso de reposición y teniendo en cuenta que se aumentó el área de terreno a expropiar en 3.825,51 M2; arrojando un valor de \$31.459.500,00, como consecuencia, dicha modificación tiene incidencia sobre el área y el valor inicialmente señalados en la Resolución No. 06167 del 16 de diciembre de 2010 de 1.126,6 M2 por valor de \$11.266.000,00, fundamento, para que en la presente Resolución se tenga en cuenta ese aspecto que se adiciona."**  
(Negrillas del despacho).

Amén de lo anterior, esto es que el Instituto Nacional de Vías-INVIAS, en atención a la prosperidad del recurso de reposición impetrado, no procedió a revocar la totalidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 06167 del 16 de diciembre de 2010, que dispuso el inicio del proceso de expropiación judicial del bien inmueble ya descrito, sino que dispuso revocar parcialmente el acto aludido, para lo cual adicionó el numeral quinto, referido al aumento de la franja de terreno a expropiar y su valor, es decir que ya no sería de 1.126,6 M2 sino de 3.825,51 M2; se encuentra acreditado que mediante escritura pública No. 313 de fecha 14 de septiembre de 2012, obrante a folios 30 a 35 del C.P No.2, las partes celebraron contrato de compraventa de la franja de terreno requerida por el INVIAS y que quedó plenamente delimitada en hechos anteriores, por valor de \$31.459.500,00.

Aunado, se observa a folio 43 del C.P No. 2, cuenta de cobro 01 presentada al INVIAS y que fuere suscrita por el representante legal de SOGAINCOL LTDA, mediante el cual solicita el pago de la suma de \$31.459.500,00, por concepto del contrato de compraventa contenido en la escritura pública No. 313 del 14 de septiembre de 2012 de la Notaría Única de Sampués y la autorización y/o constancia de pago<sup>7</sup> a favor del propietario del bien, esto es SOGAINCOL LTDA.

---

<sup>7</sup> Ver folio 1 del C.P. No. 2

En estos términos, es evidente que en el sub-lite si bien es cierto se expidió por parte de la entidad demandada una resolución que ordenó la iniciación de un proceso de expropiación judicial sobre el bien declarado de utilidad pública, por considerar fracasada la etapa de negociación directa en una primera oportunidad, es decir cuando se delimitó inicialmente como franja requerida 1.126.6 M2, no lo es menos, que tal proceso **nunca se concretó**, pues está plenamente demostrado que **se dio un acuerdo de voluntades** entre las partes en la etapa de negociación directa (fase previa al proceso de expropiación) del área de terreno requerida (3.825,51M2), para la construcción del nuevo puente del San Jorge, quedando contenida en la Escritura Pública de compraventa No. 313 de fecha 14 de septiembre de 2013, y registrada en el folio de matrícula inmobiliaria respectivo.

Todo ello, da cuenta que el precio pagado, y las dimensiones del predio no correspondieron a una conducta caprichosa o arbitraria de la entidad que aquí se demanda, en primer término porque tales aspectos obedecen a un estudio de avalúo practicado por expertos en la materia, en el caso, Lonja Inmobiliaria Córdoba y la Sabana –entidad autorizada por la ley según artículo 13 de la Ley 9 de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997- en ese sentido el actuar de INVIAS fue conforme a derecho y con sujeción al principio de legalidad; y en segundo, porque no puede obviarse que en tal negociación, enajenación voluntaria, como su nombre lo indica medió de manera libre y expresa la voluntad de SOGAINCOL LTDA, la cual fue concretada con la suscripción del documento que contiene la compraventa del predio discutido, en otras palabras, el demandante se mostró conforme con la suma de dinero que se obligó a pagarle el INVIAS, así como también estuvo conforme con las delimitaciones del área de terreno sometido al negocio jurídico de la enajenación. Así entonces, es claro que entre las partes se materializó la compraventa del bien.

Por lo anterior, y frente a la afirmación contenida en el hecho número sexto de la demanda, referido a que la parte demandante accedió a venderle el área que requería el INVIAS, anotando expresamente que el precio dado por ella solo incluía el daño emergente y que quedaba por fuera el resto de la indemnización, considera el despacho que no existe en el plenario prueba alguna que corrobore tal afirmación, pues en el contrato de compraventa

No. 313 de fecha 14 de septiembre de 2012 celebrado por las partes en la Notaria Única de Sampués tampoco quedó registrada tal obligación por parte de la entidad hoy demandada.

Por otro lado, en la demanda se planteó como pretensión principal que se condene a INVIAS por los perjuicios que éste ocasionó con la utilización de un área de terreno perteneciente al predio de mayor extensión de propiedad del demandante, denominado “GUAYEPO”. Al respecto, como quiera que el daño alegado se predica de la “utilización” del predio, y dado que tal figura es inexistente en nuestro ordenamiento jurídico, procede el despacho a fin de constatar la certeza del hecho planteado, a analizar si en el caso ha habido lugar a la institución de la Ocupación, dado que a juicio de este juzgado, guarda ésta última semejanza con lo perseguido por el demandante.

Así, el Código Civil en su artículo 679, regula como modos de adquirir el dominio la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción. A su turno, el artículo 685 de ese mismo estatuto, señala que con la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional.

Ahora, en lo que atañe a la ocupación permanente o definitiva de bienes inmuebles, el H. Consejo de Estado ha hecho esta definición:

*“La ocupación permanente o definitiva por obras públicas es un hecho dañoso reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado, como fuente de indemnización de la persona que ha visto afectados sus derechos de propiedad, posesión, uso, usufructo o habitación, y está prevista legalmente como una de las causas por las que el afectado puede reclamar directamente la reparación del daño, como lo dispone el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo. Así las cosas, cualquier ocupación del predio que tenga la virtud suficiente para limitar las atribuciones del titular del derecho de dominio sobre el bien inmueble, y que además tenga vocación de permanencia en el tiempo aun cuando no se busque la realización de una obra por parte de la administración, debe considerarse como ocupación permanente en los términos del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, y merece ser reparada en los términos del artículo 90 de la Constitución Política, pero con las limitaciones que para el ejercicio de la acción indemnizatoria establece el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo”<sup>8</sup>.*

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de Sección Tercera, auto de 9 de febrero de 2011, radicado 2008-00301 (38271) C.P. Danilo Rojas Betancourth.

Aplicando lo anterior al caso concreto, se tiene que el Instituto Nacional de Vías, INVIAS, no ha ejercido ni desarrollado actividades de ocupación en el predio que fue objeto de compraventa, sino que sus labores han obedecido a la causa o razón que motivó aquel negocio jurídico, las cuales consisten en la construcción del puente San Jorge (Guayepo), carretera Achí-Guayepo-San Marcos-El Viajano-Ruta 7403 y 7404, tal como se dejó sentado en la Escritura Pública No. 313 de fecha 14 de septiembre visible a folios 36-41 del C.ppal. Por manera que la conducta desplegada por INVIAS, además de corresponder a lo pactado, es propia del ejercicio de sus derechos de dominio como propietario de la franja del terreno objeto de venta, por lo que en esa entidad radica el derecho pleno del uso del predio dado en venta, lo cual es una característica del derecho a la propiedad. Ahora, caso distinto sería que el INVIAS hubiese de manera arbitraria ejercido actos jurídicos o de señorío sobre el área de terreno que adquirió.

En estos términos se concluye que no existe daño antijurídico por ocupación y/o utilización del pluricitado predio. Con tales argumentos se declarará la prosperidad de la excepción de inexistencia del derecho plantada por el INVIAS en su contestación.

A más de lo anterior, apreciado el dictamen practicado por el perito ROSEMBERG ARROYO TEHERAN a solicitud de SOGAINCOL LTDA y, que fue aportado con el libelo de la demanda, y del cual se dio traslado a las partes en audiencia inicial celebrada por el despacho el día 1° de agosto de 2013 (sin objeción alguna), y en audiencia de pruebas practicada el día 26 de septiembre ibídem, se citó al perito para que expusiera sus conclusiones, culminadas las cuales, las partes procedieron a formularle preguntas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 del CPC, se estima que el mismo es impreciso y carece de fundamentos que lo soportan, circunstancias que no le generan certeza al despacho, toda vez que del método utilizado para su realización –encuesta directa- no se dejó constancia alguna de las personas encuestadas, pues a las preguntas formuladas por parte del INVIAS así como de la Unión Temporal San Marcos respondió de manera somera que las había realizado a personas del sector pero que no podía precisar quiénes eran, con lo cual se evidencia la inobservancia de lo dispuesto en el artículo 25 del Decreto 1420 de 1998 y la Resolución 762 DE 1998. En igual sentido indicó, respecto a los perjuicios producto de la destrucción y reconstrucción del cercado eléctrico por parte de la ocupación de la obra, donde no existe certeza real que el predio tuviese las mismas, ya que a la pregunta realiza por el INVIAS manifestó que nunca las vio, pero que avizó rastros de que había tales. Aunado,

expresó que con la construcción de la obra se afectaron 7.590 metros cuadrados, pertenecientes a un predio de mayor extensión de 35 hectáreas, circunstancia que genera duda en cuanto a la credibilidad del mismo, por cuanto en el expediente y contradicción sobre el área real afectada, así como de los hechos se deduce que el área afectada era de 3.825,51 M2, la cual fue adquirida por el INVIAS.

En suma a lo anterior, en dicho avalúo se determinaron perjuicios de lucro cesante por la necesidad de la entidad demandante de arrendar predios para poder apastar aproximadamente 100 semovientes, determinadas a razón de 3 reses por hectárea, lo cual arrojó el valor de \$55.000.000, deducido del valor de \$25.000, por cada animal, empero al ser interrogado por las partes y por este despacho, expresó que no observó animales en el cuándo realizó el avalúo, así como tampoco verificó la existencia de contratos de arriendo alguno por ese concepto, que lo soportaran.

Por todo lo discurrido, el despacho concluye, al amparo de la sana crítica, que el actor no logró probar la existencia de un DAÑO ANTIJURÍDICO, más cuando se ha advertido en reiterada jurisprudencia emitida por la corporación de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que la carga probatoria se encuentra en cabeza de la parte que alega un hecho, así:

*“Como lo ha precisado la Sala en varias oportunidades, la carga de la prueba compete a la parte que alega un hecho o a quien lo excepciona o lo controvierte, de acuerdo con el artículo 177 del C.P.C15., y si bien la ley faculta al juez para decretar pruebas de oficio, tal posibilidad no puede convertirse en un instrumento que supla las obligaciones que corresponden a las partes en el proceso.*

*Cabe recordar que la carga de la prueba consiste en una regla de juicio, que le indica a las partes la responsabilidad que tienen para que los hechos que sirven de sustento a las pretensiones o a la defensa resulten probados; en este sentido, en relación con los intereses de la parte demandante, debe anotarse que quien presenta la demanda, conoce de antemano cuáles de los hechos interesa que aparezcan demostrados en el proceso y, por tanto, sabe de la necesidad de que así sea, más aun tratándose del sustento mismo de la demanda y de los derechos que solicita sean reconocidos. Siendo así las cosas, por deficiencia probatoria no es posible atribuir responsabilidad alguna a la Administración Pública, pues es indispensable demostrar, por los medios legalmente dispuestos para ello, todos los hechos que sirvieron de fundamento fáctico de la demanda y no solo la mera afirmación de los mismos, para poder establecer cuál fue la actividad del ente demandado que guarda el necesario nexo de causalidad con el daño y que permita imputarle la responsabilidad a aquel<sup>9</sup> [...]*

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 27 de abril de 2006, expediente 16.079

Es por ello que, esta Unidad Judicial advierte que en el presente caso no existen elementos probatorios fehacientes que permitan determinar que el daño que alega haber sufrido la sociedad accionante sea real y, que en tal evento pudiese ser imputado a la entidad demandada, y por lo tanto no es posible arrogar responsabilidad a la misma; ya que, la ausencia de pruebas dirigidas a acreditar la responsabilidad del INVIAS impide concluir que estén presentes los elementos que dieran lugar a ella. Por los anteriores planteamientos se negarán las súplicas de la demanda.

Finalmente, se estima pertinente precisar que al encontrar probado el daño antijurídico endilgado al INVIAS, el despacho se abstiene de pronunciarse sobre la presunta responsabilidad del llamado en garantía, esto es Unión Temporal de San Marcos.

#### **D- COSTAS.-**

Se condenará en costas a la parte vencida, y se ordenara liquidar las agencias en derecho.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Sincelejo, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: DECLÁRENSE** probadas las excepciones propuestas por el Instituto Nacional de Vías –INVIAS- de conformidad con la motivación.

**SEGUNDO: NIÉGUENSE** las súplicas de la demanda.

**TERCERO:** Condénese en costas a la parte vencida, y ordénese por secretaria la liquidación de las mismas y las respectivas agencias en derecho, de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil, tal como lo estipula el artículo 188 del CPACA.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase al demandante el excedente si lo hubiere de las sumas consignadas para gastos del proceso, cancélese su radicación, archívese el expediente, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**LUZ ELENA PETRO ESPITIA**

Jueza