

## **RÉGIMEN APLICABLE AL CONTRATO DE COMPRAVENTA – Ley 80 de 1993 – No aplicación de la Ley 9 de 1989 y Ley 338 de 1997**

[...] el artículo 38 de la Ley 7 de 1979 estableció que los contratos que celebrara el ICBF se sujetarían a las ritualidades, requisitos, formalidades y solemnidades del Decreto 150 de 1976, normativa que fue derogada y/o sustituida por el Decreto 222 de 1983 y, posteriormente, por la Ley 80 de 1993, de suerte que al negocio jurídico en comento le aplica ese último estatuto – *General de la Contratación de la Administración Pública – EGCAP-* , lo cual es reafirmado por el manual de contratación de la entidad.

[...] vale advertir que las Leyes 9 de 1989 y 338 de 1997 no son aplicables al presente asunto, dado que, aunque dicha normativa reguló tanto la expropiación como la compraventa voluntaria de inmuebles por entidades del Estado [...] no se encuentra el almacenamiento, procesamiento y distribución de bienes de consumo básico, [...] como sí se había concebido en la redacción original de esa disposición jurídica, de suerte que al suprimir ese escenario el legislador quiso excluirlo de tal marco normativo.

## **MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – CPACA artículo 164 numeral 2 literal j ordinal i**

En virtud de lo previsto en el artículo 141 del CPACA, cualquiera de las partes de los contratos estatales puede demandar para que se declare su existencia o su nulidad, se ordene su revisión, se declare el incumplimiento, se anulen los actos administrativos contractuales, se condene a quien se considere responsable a indemnizar los perjuicios y/o se liquide el contrato, entre otras declaraciones y condenas.

[...]

Según lo previsto en el ordinal i) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, en las pretensiones relativas a contratos, cuando dicho acuerdo de voluntades es de ejecución instantánea, el término para demandar es de 2 años, contados a partir del día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto negocial.

## **LESIÓN ENORME – Concepto– Procedencia – Código de Comercio artículo 1947 – Vicio de naturaleza objetiva**

[...] la lesión enorme es un fenómeno en virtud del cual, cuando se enajena un bien inmueble en el marco de negocios jurídicos como el de venta, entre otros, el vendedor recibe un precio inferior a la mitad del justo precio de la cosa que vende, o el comprador lo adquiere con un valor inferior a la mitad del precio que paga por ella -es decir, en la práctica paga más del doble del valor real del bien-, en los términos del artículo 1947 del Código Civil.

La lesión enorme es un vicio de naturaleza objetiva, por lo que su configuración no pende de la voluntad de las partes del contrato que la origina, sino que, en el caso de la compraventa, basta que el valor pagado por el bien o que su costo al adquirirse sea menor al 50% del justo precio, lo que exige de quien la alega en sede judicial probar dicha diferencia aritmética que, de configurarse, podrá llevar a la rescisión del acuerdo de voluntades o, alternativamente: i) de alegarse por el vendedor contra el comprador,

a que se complete el justo precio con deducción de una décima parte; o ii) de formularse por el comprador contra el vendedor, a que se le restituya el exceso del precio recibido sobre el justo precio aumentado en una décima parte.

### **LESIÓN ENORME – Requisitos – Corte Suprema de Justicia – Aplicabilidad de la lesión enorme en contratos regidos por la Ley 80 de 1993 – Medio de control – Controversias contractuales**

Al punto, la jurisprudencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha conceptuado que, para la procedencia de la lesión enorme en la compraventa se requiere demostrar: i) que la venta recaiga sobre bienes inmuebles, ii) que la diferencia entre el valor de la compraventa y el justo precio sea menos de la mitad -para el comprador- o más del doble -para el vendedor-, iii) que no se esté ante un negocio aleatorio -por depender de circunstancias sujetas al azar-, y iv) que el bien no se haya perdido en poder del comprador.

Precisado lo anterior, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha admitido la posibilidad de que se alegue la lesión enorme frente a los contratos sometidos a la Ley 80 de 1993 y sus reformas, considerando que el artículo 13 de ese estatuto estableció que el régimen de los acuerdos de voluntades en mención es, en lo no regulado en dicha normativa, el derecho civil y/o mercantil, de suerte que, en caso de que se considere que con ocasión de una venta u otro negocio jurídico operó la figura, ello se puede alegar judicialmente a través del medio de control de controversias contractuales ya sea con el objetivo de pedir la rescisión del contrato, o de solicitar que se complete o restituya el justo precio, según el caso.

### **LESIÓN ENORME – Carga probatoria – Acreditación objetiva**

[...] sin perjuicio de que en los procesos contencioso-administrativos por regla no existe una tarifa legal en materia probatoria, en los eventos en que se alega la lesión enorme la prueba idónea para acreditar la ruptura en el justo precio es la pericial, debido a que, en virtud de aquella se puede evidenciar, a partir de un estudio técnico e interdisciplinario, la disparidad aritmética necesaria para la procedencia de la figura.

### **LESIÓN ENORME – Aplicable a los contratos estatales – Demostración del desconocimiento del justo precio – Vicio objetivo**

[...] todos los elementos descritos de la lesión enorme son predicables de los contratos suscritos por el Estado, de ahí que, en caso de alegarse, debe demostrarse el desconocimiento del justo precio, sin que, una vez más, sea necesario analizar la voluntad de las partes respecto al valor fijado, pues la figura es un vicio objetivo para el cual es irrelevante el consentimiento otorgado, sino que basta con verificar simplemente la disparidad aritmética entre el monto pagado por el bien inmueble y su costo real debidamente determinado.

[...]

**PRINCIPIO DE BUENA FE – Alcance – Estipulaciones negociales son ley para las partes – Código Civil artículos 1602 y 1603 – Construcción en predio ajeno – Código Civil artículo 739**

[...] la buena fe como principio rector de la actividad contractual exige un actuar leal de las partes de los contratos, de suerte que no pueden ir contra sus propias declaraciones de voluntad, so pena de desconocer las estipulaciones negociales por aquellos consignadas, que son ley para las partes en los términos de los artículos 1602 y 1603 del Código Civil lo que, aterrizado al caso concreto, evidencia que si los vendedores del predio identificado con el número de matrícula [...] reconocieron desde un principio que las edificaciones de ese lote fueron efectuadas por el ICBF, no podían luego distorsionar tal convenio mutuo para luego perseguir un beneficio por cuenta de aquellas..

A lo anterior se suma que el artículo 739 del Código Civil instituyó que, cuando una persona construya en un predio ajeno [...] por haberlo confundido con el que inicialmente adquirió [...] se podrá indemnizar a quien construyó, o también obligarlo a pagar el justo precio del terreno. Lo anterior denota un tratamiento diferenciado entre el lote y la infraestructura que se construye, y persigue que a quien construyó donde no debía i) se le reconozca el costo de su obra, o ii) deba pagar el justo precio por el lote donde edificó.



Radicado: 080012333000201600186-01 (67668)  
Demandantes: José Antonio Cuello Escorcía y otros

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

**CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES**

**Bogotá D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil veinticinco (2025)**

**Referencia:** CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - APELACIÓN  
**Radicación:** 08001-23-33-000-2016-00186-01 (67668)  
**Demandantes:** JOSÉ ANTONIO CUELLO ESCORCIA Y OTROS  
**Demandado:** INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF

**TEMAS:** LEGITIMACIÓN EN LAS CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – solo las partes del contrato estatal, terceros con un interés directo o el Ministerio Público pueden incoar ese medio de control. LESIÓN ENORME – En los términos del artículo 1947 del Código Civil, es un vicio objetivo en virtud del cual, cuando se enajena un bien inmueble en el marco de un contrato de venta, el vendedor recibe un precio inferior a la mitad del justo precio de la cosa que vende, o el comprador lo adquiere con un valor inferior a la mitad del precio que paga por ella. – Es un fenómeno plenamente predicable de los contratos estatales, en virtud del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, siempre que se cumplan los elementos generales del régimen civil. JUSTO PRECIO – Debe estar debidamente acreditado, para tenerse como punto de partida del estudio de la lesión enorme. – Su demostración suele efectuarse a través de medios probatorios como el dictamen pericial, sin perjuicio de la libertad probatoria. – Solo se puede determinar con base en el valor del bien, sin que otros conceptos ajenos sean oportunos para computar dicho monto. BUENA FE – persigue que el actuar de los contratantes sea leal y que no contravengan sus propios actos. CONSENTIMIENTO – es un elemento necesario para la conformación de todo contrato y debe ser libre de vicios. – Cuando existen falencias en la voluntad al suscribir un contrato, ello debe demostrarse.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por los señores José Antonio Cuello Escorcía y otros contra la sentencia del 2 de julio de 2021, proferida por la Sección B de la Sala de Decisión Oral del Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

**I. SÍNTESIS DEL CASO**

Con ocasión de la ocupación del inmueble identificado con el No. de matrícula inmobiliaria 040-299253, ubicado en el municipio de Sabanagrande, por parte del ICBF, en el marco de la cual este construyó una planta industrial de bienestarina, los propietarios del predio y la entidad territorial entablaron negociaciones, con el propósito de que la entidad pública adquiriera legalmente el bien, trámite en el cual



se hizo un avalúo inicial por las sumas de \$4.393'967.450 *-por concepto de la infraestructura construida por el ICBF-* y \$1.304'000.000 *-por cuenta del valor neto del predio-*. Posteriormente, el ICBF realizó un nuevo avalúo por \$2.160'000.000 y, finalmente, lo compró por la suma de \$1.091'000.000 mediante escritura pública No. 0152 del 31 de enero de 2015.

Pese a lo anterior, los contratistas consideraron que se configuró una lesión enorme al celebrar el contrato de compraventa, bajo la premisa de que el predio fue vendido forzosamente al ICBF por un valor menor al 50% de su costo real, lo cual podía evidenciarse al constatar el primer avalúo y el final, donde hubo una reducción injustificada de hasta \$3.302'967.450, de suerte que presentaran demanda de controversias contractuales, con el fin de que se declarara la nulidad del acuerdo de voluntades, su rescisión y que se completara el justo precio.

## II. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

**1.1.** El 24 de febrero de 2016<sup>1</sup>, los señores José Antonio Cuello Escorcia, Jesús Manuel Cuello Rodríguez, Pedro Joaquín Cuello Rodríguez, Rita Antonia Cuello Rodríguez, Domingo Julio Cuello Cantillo, José Antonio Cuello Rodríguez y Yanides Judith Cuello Manjarrez<sup>2</sup> presentaron demanda, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, con el fin de que se declarara la nulidad y rescisión del contrato de compraventa suscrito por aquellos mediante la escritura pública No. 0152 del 31 de enero de 2015, por una lesión enorme, e igualmente se completara su justo precio.

**1.2.** En particular, las pretensiones formuladas fueron las siguientes (*se transcriben de forma literal, incluso con eventuales errores*):

<sup>1</sup> Folios 1 a 22 del cuaderno 1 y 227 a 229 del cuaderno 2.

<sup>2</sup> En el memorial del 18 de mayo de 2018, la señora Yanides Judith Cuello Manjarrez se adhirió a la demanda en cuanto a sus pretensiones por ser hija del fallecido José Antonio Cuello Vizcaíno. Folios 270 a 272 del cuaderno 2. La anterior solicitud fue aceptada por el *a quo*, quien mediante proveído del 21 de mayo de 2018 ordenó la vinculación de la solicitante en calidad de litisconsorte necesaria en la causa por activa. Folios 277 a 278 del cuaderno 2.



*“a. Se declare la nulidad y rescisión del contrato de compraventa suscrito por las partes mediante la escritura pública No. 0152 de enero 31 de 2015 suscrita en la Notaría Única de Santo Tomás Atlántico, mediante la cual esa entidad demandada adquirió el inmueble rural sin dirección, Globo de terreno No. 2 situado en jurisdicción del Municipio de Sabanagrande, matriculado en el folio de matrícula inmobiliaria No. 040-299253 y referencia catastral No. 08-634-00-01-0000-0191-000, cuyas medidas y linderos obran en la escritura No. 0133 de fecha 04-02-97 de la Notaría Única de Santo Tomás, por haberse incurrido en dicho contrato en lesión enorme y haberse afectado gravemente los intereses de mis mandantes.*

*Como consecuencia de la anterior declaración y a título de resarcimiento de los perjuicios ocasionados en dicha negociación pido a usted:*

- 1. Condenar a la entidad a completar el justo precio en los términos prescritos en el Art. 1948 del C.C., cuya diferencia entre lo pagado y el precio real a completar es de TRES MIL MILLONES TRECIENTOS DOS MILLONES, NOVECIENTOS SESENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$3.302.967.450), suma en que taso BAJO JURAMENTO ESTIMATORIO las pretensiones de esta acción, en cumplimiento de las exigencias de los Arts. 157 de la Ley 1437 de 2011, nuevo Código Contencioso Administrativo, en armonía con el Art. 205 del C.G. del P.*
- 2. Condenar a la entidad demandada a reconocer y pagar los frutos civiles que ha lucrado con el uso del bien, en desarrollo de los viciados actos de ejecución del contrato y en detrimento patrimonial de los demandantes.*
- 3. Condenar a la entidad demandada a pagar las sumas determinadas en la acción debidamente indexadas en el momento del pago efectivo.*
- 4. Pido se condene en costas y agencias en derecho en caso de que la demandada se oponga a las pretensiones de esta acción.*
- 5. Se ordene a la entidad demandada, dar cumplimiento del fallo que recaiga en el presente proceso, dentro de los términos y condiciones previstas en los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.*
- 6. En el mismo auto admisorio de la demanda se ordene la notificación a la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, con sede en Bogotá D.C.”.*

**1.3. Como fundamentos fácticos** de sus pretensiones, la parte demandante formuló los siguientes hechos que, a continuación, la Sala sintetiza:

**1.3.1.** Afirmó que, el 14 de diciembre de 1988, el hogar Niño Desamparado del Atlántico cedió en comodato al ICBF un globo de terreno de 20.000 M2, colindante con el predio de los aquí demandantes.



**1.3.2.** Aseveró que el ICBF “*supuestamente por error*” ocupó el inmueble rural sin dirección, relacionado como Globo de Terreno No. 2., situado en el municipio de Sabanagrande, matriculado en el folio de matrícula inmobiliaria No. 040-299253 y referencia catastral No. 08-634-00-01-0000-0191-000, cuyas medidas y linderos obran en la escritura No. 0133 de fecha 04-02-97 de la Notaría Única de Santo Tomás, de propiedad del otrora señor José Antonio Cuello Vargas, quien según los actores fue padre de aquellos, que era contiguo al que se le había cedido en comodato a la entidad pública en comento.

**1.3.3.** Argumentó que, según el ICBF, ocupó el predio colindante al que le fue cedido “*por error involuntario*”, ya que los lotes, siendo colindantes entre sí, no estaban parcelados. Sobre ello también adujo que, en el momento de los acontecimientos, el legítimo propietario no se enteró de la ocupación y, por ello, el ICBF tomó posesión de este sin oposición.

**1.3.4.** Señaló que, una vez que el ICBF ocupó el predio objeto de la contienda, instaló la planta industrial de bienestarina del municipio de Sabanagrande del departamento del Atlántico, lo que, a su juicio, se hizo sin autorización y/o licencia de construcción.

**1.3.5.** Anotó que, mientras se mantenía la ocupación del predio de propiedad del señor José Antonio Cuello Vargas este falleció, por lo que sus herederos -*aquí demandantes*- efectuaron un proceso de sucesión “*para legitimarse en la causa para las reclamaciones correspondientes del predio ocupado*”.

**1.3.6.** Arguyó que los propietarios sucesores entablaron negociaciones con el ICBF respecto del predio ocupado, lo que llevó a la realización “*unilateral*” de un primer avalúo del bien por la suma de \$4.393’967.450 “*sin incluir el mobiliario ni máquinas*”.

**1.3.7.** Manifestó que, posteriormente, el ICBF realizó “*unilateralmente*” un segundo avalúo por \$2.160’000.000.

**1.3.8.** Consideró que, con todo, el 30 de septiembre de 2014 suscribió una promesa de compraventa del inmueble por la suma total de \$1.091’000.000.



**1.3.9.** Indicó que, el 31 de enero de 2015, se materializó la compraventa del predio mediante la escritura pública No. 0152, suscrita en la Notaría Única de Santo Tomás, Atlántico para, posteriormente, pagarse el valor del inmueble el 13 de marzo de 2015, por la suma total de \$1.091'000.000.

**1.4.** Como **fundamento jurídico** de la demanda, la parte actora expuso que en el contrato de compraventa suscrito con el ICBF el precio pagado por virtud del objeto comercial adoleció de una lesión enorme, por cuanto resultó ser inferior al 50% del valor comercial real del bien y sus frutos a la fecha de la negociación, dado que *“el verdadero avalúo comercial del bien y sus frutos civiles estaría incluso por encima de los \$4.393'967.450, teniendo en cuenta que los avalúos hechos no fueron efectuados por peritos ni autorizados por la ley para tales propósitos”*.

En desarrollo de lo anterior señaló que el ICBF, tras haber ocupado el predio de su propiedad, se aprovechó de su calidad de ente de derecho público para impedir la recuperación del inmueble y promover una venta impuesta o forzada donde el precio no fue negociado, fue mucho menor al real y se tasó arbitrariamente, en desconocimiento de los artículos 58, 59 y 90 de la Constitución y 730, 739, 1947, y 1948 del Código Civil; la normativa de contratación estatal; Las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 *-que consideró que eran la normativa que debió regir la venta-*; y los Decretos 1250 de 1970, 1420 de 1998 y 422 de 2000.

Al punto, anotó que al realizarse el avalúo predial debieron tenerse en cuenta aspectos como la destinación del inmueble, la zona geoeconómica donde se encuentra, su localización, y su cercanía a demás infraestructuras, para así fijar un valor mayor al que resultó convenido en el contrato, aunado a lo cual también se le debieron reconocer los frutos civiles del predio o su usufructo comercial durante el período en que estuvo ocupado antes de su transferencia jurídica a la entidad demandada.

Como consecuencia, estimó que con el menor valor que le fue pagado por su predio se transgredió el artículo 58 de la Constitución de 1991, por no habersele reconocido los costos de su inmueble ya fuera mediante los preceptos del procedimiento de expropiación, o del mecanismo de enajenación voluntaria, lo que en la práctica representó una expropiación.



Lo expuesto la llevó a concluir que lo que realmente ocurrió en este asunto fue una expropiación sin garantía del debido proceso, aspecto que llevó al ICBF a enriquecerse sin justa causa, de suerte que se encuentre justificada la necesidad del pago de un justo precio para completar el valor a que tenía derecho por la venta de su inmueble y por las rentas que el ICBF percibió de aquel durante los años en que fue ocupado.

Finalmente, la cuantía se fijó en \$3.302'967.450, suma consistente en la diferencia entre el valor pagado por el inmueble y el avalúo real que tenía.

## **2. Admisión de la demanda y su contestación**

**2.1.** El 9 de mayo de 2017<sup>3</sup>, la Sección B de la Sala de Decisión Oral del Tribunal Administrativo del Atlántico admitió la demanda por encontrar reunidos los requisitos de ley, decisión que fue notificada.

**2.2.** El 6 de septiembre de 2017<sup>4</sup>, el ICBF contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones, por considerar que con ocasión de la compraventa del inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253 no se produjo ninguna lesión enorme.

Como consecuencia, formuló las excepciones de: **i)** falta de agotamiento del requisito de procedibilidad, **ii)** ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones, **iii)** en la promesa y en la escritura pública se pactó no accionar por hechos anteriores, **iv)** inexistencia del presupuesto de hecho de la lesión enorme relativo al monto del precio pagado, **v)** inexistencia de medio probatorio sobre el supuesto daño causado, **vi)** contradicción entre lo pactado en la escritura pública y lo señalado en la demanda, **vii)** buena fe del ICBF, **viii)** inexistencia de enriquecimiento sin justa causa y de supremacía en la negociación y **ix)** reconocimiento de mejoras.

<sup>3</sup> Folios 220 a 223 y 238 a 239 del cuaderno 2.

<sup>4</sup> Folios 1 a 17 del cuaderno 3.



Radicado: 080012333000201600186-01 (67668)  
Demandantes: José Antonio Cuello Escorcia y otros

En cuanto a la falta de agotamiento del requisito de procedibilidad, estimó que mientras que en la solicitud de conciliación se fijó una cuantía de \$304'504.273 y se invocó el medio de control de reparación directa, en la demanda se incrementó en más de 10 veces el valor a \$3.302'967.450 y se formuló una pretensión contractual, diferencias que a su juicio debían llevar a rechazar la demanda.

Frente a la excepción de ineptitud de la demanda, aseveró que las pretensiones de rescisión del contrato de compraventa y pago de frutos son incompatibles con la de completar el justo precio por una lesión enorme. A lo anterior adicionó que la pretensión de pago de frutos también era improcedente por el hecho de que no versa directamente sobre el contrato, que fue de ejecución instantánea.

Respecto a la excepción de *“en la promesa y en la escritura pública se pactó no accionar por hechos anteriores”*, anotó que en la cláusula octava del contrato los propietarios del predio renunciaron a cualquier reclamación en cuanto a los frutos del inmueble durante el tiempo en que fue ocupado y, en todo caso, en el proceso judicial No. 2011-00896 se vienen reclamando dichos emolumentos, que en todo caso no proceden porque para cuando el ICBF ocupó el predio estaba abandonado, motivo por el cual no se podía reconocer nada frente a ello.

En lo atinente a las demás excepciones, consideró que ocupó el predio de los demandantes accidentalmente al haberlo confundido con otro que adquirió *-como a su juicio suele suceder en inmuebles rurales-* y que las construcciones que allí realizó cumplieron todas las exigencias legales, tras lo cual sumó que se atuvo al deber de buena fe al punto que, en lugar de iniciar un proceso de prescripción adquisitiva pese a más de 10 años de ocupación, optó por adquirir el inmueble.

Puntualizó que los propietarios del bien nunca pusieron de presente la ocupación antes de la construcción de la fábrica de bienestarina en el predio y, en todo caso, cuando el ICBF se percató de ello, los involucró para que participaran activa y voluntariamente en todo el trámite de compraventa, garantizándose así su debido proceso, de modo que, a su juicio, no tiene cabida afirmar que la enajenación fue forzosa y/o que hubo una expropiación o un enriquecimiento sin justa causa pues, entre otros, el contrato de compraventa del 31 de enero de 2015 justificó el traslado patrimonial del predio.



A su turno argumentó que el precio también fue fijado voluntariamente, teniendo en cuenta que, cuando se ocupó el bien, su costo era sumamente menor que cuando se comenzó a negociar su venta, pues *“la zona no era industrial sino rústica”* y solo hasta 2003 pasó a tener una valorización considerable. En esa línea, adujo que se efectuaron múltiples avalúos *-por terceros-* para determinar a detalle el valor del predio y, aunque uno de ellos arrojó la suma de \$4.393'967.450, dicha suma solo incluyó las construcciones efectuadas por el ICBF, por lo que claramente ello no le habría de ser pagado a los propietarios.

Por su parte afirmó que, aunque se efectuó otro avalúo por \$2.160'000.000, frente a dicho valor no habría acaecido la lesión enorme, pues la suma por la que se vendió el predio *-1.091'000.000-* es mayor a la mitad de esa primera cifra. También destacó que, en cualquier caso, los vendedores no formularon reparos sobre los avalúos en comento y, además, cuestionó el juramento estimatorio por considerar que se basó en especulaciones sobre los montos anteriores.

Finalmente, consideró que la Ley 9 de 1989 no es aplicable a la controversia por estarse ante un predio rural y solicitó que, en caso de una eventual condena en su contra, se tuvieran en cuenta las mejoras realizadas por el ICBF en el inmueble que por sí solas ascienden a \$4.393'967.450, valor que habría de pagársele en caso de que se ordene la devolución predial.

### 3. Trámite de primera instancia

**3.1.** Los días 29 de mayo de 2018 y 20 de abril de 2021<sup>5</sup>, el Tribunal Administrativo del Atlántico llevó a cabo la **audiencia inicial**, en la que no se encontró vicio alguno que debiera ser objeto de saneamiento pues, entre otros, a su juicio los aquí demandantes son titulares del predio con número de matrícula inmobiliaria 040-299253 objeto de la disputa.

---

<sup>5</sup> Folios 280 a 283 y 467 a 467 a 470 del cuaderno 2. La audiencia inicial se suspendió en la primera fecha, debido a la necesidad de exhortar a varios juzgados a efectos de otorgar claridad sobre los sucesores del señor José Antonio Cuello Vargas.



Seguidamente el *a quo* se pronunció sobre las excepciones previas, en el sentido de: *i)* desestimar la configuración de una falta de agotamiento de la conciliación extrajudicial, con apoyo en que no existía una incongruencia sustancial entre lo pedido en dicho trámite y lo formulado en la demanda; y *ii)* declarar no probada la ineptitud de la demanda, por cuanto, en los términos del artículo 141 del CPACA, lo pretendido por la parte actora se enmarcó en dicha vía procesal.

Posteriormente fijó el litigio, en el entendido de establecer si hay lugar o no a declarar la rescisión del contrato de compraventa del 31 de enero de 2015 y, de ser así, si hay lugar a condenar a la demandada al pago del justo precio y/o a los frutos civiles por el uso del bien por el ICBF.

Finalmente, se decretaron como pruebas las documentales presentadas con la demanda y su contestación, así como varias declaraciones e interrogatorios.

**3.2.** El 3 de junio de 2021<sup>6</sup>, el Tribunal Administrativo del Atlántico dio inicio a la **audiencia de pruebas**, en la cual se aceptaron los desistimientos de varios interrogatorios y testimonios que se esperaba recaudar. Luego, el 10 de junio siguiente<sup>7</sup> se reanudó la diligencia y se recaudaron los testimonios de la señora Isabel María Salazar Ariza, quien fungió como Coordinadora del Grupo Jurídico de la Regional Atlántico del ICBF, y del señor Jaime Escobar Aldana, en calidad de representante legal de la empresa Avaes Ingeniería Inmobiliaria S.A.S., quien elaboró uno de los avalúos del predio objeto de la disputa. Finalmente, el 15 de junio de 2021<sup>8</sup> se desistió un último testimonio y se dio por terminada la etapa probatoria.

**3.3.** Finalizada la práctica de pruebas, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para **alegar de conclusión** y presentar concepto por escrito<sup>9</sup>.

**3.3.1.** La parte demandante formuló alegaciones conclusivas y reiteró que, a su juicio, con la venta del predio en cuestión se incurrió en una lesión enorme, al fijarse un precio menor al 50% del valor del inmueble, lo que a su juicio es posible verificar

<sup>6</sup> Folio 491 del cuaderno 2.

<sup>7</sup> Folios 492 a 496 del cuaderno 2.

<sup>8</sup> Folio 497 del cuaderno 2.

<sup>9</sup> *Ibid.*



objetivamente con las pruebas aportadas en el expediente. Adicionalmente anotó que, frente a las mejoras efectuadas por el ICBF, debe determinarse si las mismas son útiles y si han aumentado el valor del inmueble o no, en los términos del artículo 966 del Código Civil, pues *“el solo hecho de levantar una construcción no puede llegar a considerarse que aumenta el valor venal de un terreno”*. Finalmente, advirtió que el avalúo de \$4.393'967.450 debía entenderse todo a su favor<sup>10</sup>.

**3.3.2.** El ICBF presentó alegatos de conclusión, reafirmando que no se configuró ninguna lesión enorme con ocasión de la venta del inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253, por cuanto no se aportó prueba que acreditara dicha circunstancia y, por el contrario, existe evidencia de que el valor pagado por el predio no fue inferior al 50% de su costo<sup>11</sup>.

**3.3.3.** El Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal.

#### **4. Sentencia de primera instancia**

Mediante sentencia del 2 de julio de 2021<sup>12</sup>, la Sección B de la Sala de Decisión Oral del Tribunal Administrativo del Atlántico negó las pretensiones de la demanda, por encontrar que no se demostró la existencia de una lesión enorme frente al contrato del 31 de enero de 2015.

Para el efecto, comenzó por advertir que, en los términos del artículo 1947 del Código Civil, la lesión enorme, consistente en que el precio que se recibe o se paga por la venta de un inmueble es menor a la mitad del justo precio que se recibe y/o paga, es plenamente predicable de los contratos estatales, pues el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 dispuso que a estos les habría de aplicar, en lo no regulado en ese estatuto, el derecho civil o mercantil. A su vez, puntualizó que dicha figura es eminentemente objetiva, pues basta verificar la desproporción entre el valor de la cosa y el precio que se paga o recibe por ella.

<sup>10</sup> Folios 498 a 503 del cuaderno 2.

<sup>11</sup> Folio 504 del cuaderno 2.

<sup>12</sup> Folios 506 a 510 del cuaderno del Consejo de Estado.



Precisado lo anterior, anotó que, aunque se pidió la rescisión del acuerdo de compraventa, de la lectura integral de la demanda se lee que lo que realmente persiguen los demandantes es que se restablezca el justo precio, aspecto sobre el cual pasó a verificar si había lugar o no a acceder a lo pretendido.

En desarrollo de lo expuesto, adujo que no existieron reproches concretos sobre los avalúos de \$4.393'967.450 y \$2.160'000.000 y, por el contrario, se demostró que la primera suma se derivó exclusivamente del valor de las construcciones efectuadas en el predio por el ICBF, mientras que la segunda, así como el avalúo de \$1.304'000.000, se refirieron propiamente al valor del lote. Sobre ello enfatizó en que, si a bien lo tenía, la parte actora pudo haber aportado alguna experticia para desvirtuar la fijación de los emolumentos anteriores, pero en su lugar se restringió a hacer aseveraciones sobre dichas cifras sin sustento alguno.

A lo anterior adicionó que se acreditó que durante todo el proceso de negociación que devino con la compraventa las partes actuaron libremente, sin presiones y/o imposiciones, y que los propietarios del inmueble formularon constantemente su aquiescencia a las propuestas efectuadas por el ICBF.

En virtud de las consideraciones esbozadas, el *a quo* concluyó que no se acreditó que el precio convenido en el contrato del 31 de enero de 2015 de \$1.091'000.000 hubiera sido injusto, pues dicho monto no resultó menor al 50% de los avalúos netos del predio *-sin incluir la infraestructura construida por el ICBF-*, por las sumas de \$1.304'000.000 y \$2.160'000.0'00 y, en todo caso, destacó que tampoco se observa que los actores le hubieran pedido a la entidad el pago de dinero por todos los años en que aquella ejerció la posesión del predio, lo que a su juicio es suficiente para negar las pretensiones de la demanda.

Finalmente, afirmó que, según lo previsto en el artículo 739 del Código Civil, no era dable concluir que el ICBF incurrió en una expropiación de hecho, pues a partir de dicha norma la entidad pagó a los aquí demandantes el valor del inmueble, lo que fue producto de un mecanismo voluntario, de buena fe y producto de las negociaciones horizontales entre los interesados, sin que, por tanto, se hubiera acreditado coacción alguna.



## 5. Recurso de apelación

El 21 de agosto de 2021<sup>13</sup>, el extremo activo de la contienda interpuso recurso de apelación, que fue concedido el 3 de septiembre de 2021<sup>14</sup> y admitido el 17 de noviembre de 2021<sup>15</sup>.

En su escrito, la parte recurrente solicitó revocar la sentencia apelada y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda, con sustento en que, contrario a lo concluido por el *a quo*, se acreditó la configuración de una lesión enorme respecto del contrato de compraventa del 31 de enero de 2015.

Como sustento de lo anterior, argumentó que el Tribunal Administrativo del Atlántico erró al analizar la existencia o no de la lesión enorme bajo la óptica de la voluntad de los propietarios del predio durante la compraventa al consentir el valor ofrecido pues, a su juicio, para la prosperidad de la figura bastaba que el precio del acuerdo de voluntades fuera menor al 50% del valor del predio, en los estrictos términos del artículo 1948 del Código Civil y, en esa línea, no se necesitaba analizar la existencia o no de manifestación expresa de los demandantes en torno a ese aspecto.

A lo anterior sumó que la voluntad en aceptar o rechazar el precio ofertado fue irrelevante, tanto así que no era prueba de nada por la *“posición dominante”* que el ICBF ejerció frente a los propietarios en la negociación y la ocupación del predio por dicha entidad en más de 20 años, circunstancias que a su juicio dan cuenta de una relación de poder donde los aquí apelantes no pudieron convenir libremente las condiciones del acuerdo de voluntades.

Por otro lado, aseveró que no era necesario aportar alguna experticia para probar la lesión enorme pues, precisamente, los reproches de la demanda se fundaron en *“los mismos avalúos realizados por la demandada, previos a la negociación”*, los cuales, junto con la escritura de la compraventa, a su juicio eran suficientes para evidenciar que el bien se vendió por menos del 50% de su costo real.

<sup>13</sup> Folios 513 a 518 del cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>14</sup> Folio 520 del cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>15</sup> Folio 524 del cuaderno del Consejo de Estado.



En efecto, adujo que se demostró suficientemente con las experticias practicadas en el procedimiento contractual que el valor del bien en su conjunto *“como cuerpo cierto”* era de \$6.553'967.450, erogación que dividida en 2 arroja la suma de \$3.276'983.725, monto que a todas luces es superior en más de un 50% a la suma de \$1.091'000.000, correspondiente al precio que se pagó por el inmueble, identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253.

Entretanto, consideró que el Tribunal Administrativo del Atlántico excedió su competencia al aseverar que la suma de \$4.393'967.450 en los avalúos consistió exclusivamente en la cuantificación de la infraestructura construida en el predio, pues a su juicio no le correspondía definir dicho aspecto, sino, en su lugar, sobre el valor total del avalúo más alto del bien *-con sus construcciones y mejoras-* debía determinar si el costo de venta del inmueble fue superior o no al 50%. Al punto, destacó que no había cómo saber que las construcciones pertenecieron o fueron efectuadas por el ICBF, motivo por el cual no se podían bifurcar los avalúos realizados, sino que debían tenerse como indivisibles, *máxime* si el bien fue enajenado como uno solo y como un *“cuerpo cierto”*, en los términos del artículo 1889 del Código Civil.

A su turno, aseveró que con la compraventa renunció a *“cualquier tipo de restitución sobre todas sus diferencias de hecho y como bien lo acota el tribunal, en la misma escritura se plasmó una cláusula de renuncia expresa a cualquier tipo de reclamaciones por esos aspectos”*, en referencia a todo elemento derivado del bien previo a su enajenación al ICBF y, en concreto, al tratamiento diferenciado que el *a quo* hizo del avalúo del bien *-en cuanto al costo de la infraestructura y el del lote-*.

Finalmente, se pidió el decreto de un dictamen de avalúo del bien.

## 6. Actuación en segunda instancia

Una vez concedido y admitido el recurso de apelación, mediante proveído del 29 de enero de 2024 esta Corporación negó la prueba solicitada en la apelación, por no encajar en ninguna de las causales previstas en el numeral 3 del artículo 212 del



CPACA<sup>16</sup>. Posteriormente el expediente ingresó para fallo, debido a que no se decretaron pruebas en el trámite de la segunda instancia.

### III. CONSIDERACIONES

Para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, la Sala analizará los siguientes aspectos: **(1)** jurisdicción y competencia del Consejo de Estado para conocer el presente asunto, **(2)** régimen aplicable al contrato de compraventa del 31 de enero de 2015, **(3)** procedencia del medio de control, **(4)** oportunidad de la demanda, **(5)** legitimación en la causa, **(6)** problemas jurídicos, **(7)** solución a los problemas jurídicos y **(8)** costas.

#### 1. Jurisdicción y competencia

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer del asunto, con fundamento en el artículo 104<sup>17</sup> del CPACA, pues el contrato de compraventa del 31 de enero de 2015 frente al cual se alegó una lesión enorme fue suscrito por el ICBF, en tanto establecimiento público del orden nacional<sup>18</sup>, en el marco de su actividad contractual.

Igualmente, el Consejo de Estado es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del

<sup>16</sup> Folio 526 a 527 del cuaderno del Consejo de Estado e índice 10 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

<sup>17</sup> Al *sub judice* le son aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de presentación de la demanda y del recurso de apelación -24 de febrero de 2016 y 21 de agosto de 2021, respectivamente- es decir, la Ley 1437 de 2011 -CPACA-, incluyendo las modificaciones de la Ley 2080 de 2021 -salvo las modificaciones atinentes a la competencia, que comenzaron a regir hasta el 26 de enero de 2022 para los nuevos asuntos- y la Ley 1564 de 2012 -CGP-, en los aspectos no contemplados en el primero, por virtud de la remisión efectuada en el artículo 306 del primer estatuto procesal. // “Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. // Igualmente, conocerá de los siguientes procesos: [...] 2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública [...]”.

<sup>18</sup> Sobre ello, el artículo 14 del Decreto 1137 del 29 de junio de 1999 dispuso “Naturaleza jurídica. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio adscrito al Ministerio de Salud. Su domicilio legal es la ciudad de Santa Fe de Bogotá D.C. pero podrán organizarse dependencias en el territorio nacional”.



Atlántico, según el artículo 150<sup>19</sup> y el numeral 5 del artículo 152<sup>20</sup> del CPACA, dada la vocación de doble instancia del proceso, teniendo en cuenta que la pretensión mayor para la fecha de presentación del escrito inicial supera los 500 SMLMV<sup>21</sup>.

## 2. Régimen aplicable al contrato de compraventa del 31 de enero de 2015

En consideración a que los sujetos procesales han formulado dudas en torno al régimen aplicable al acuerdo de voluntades del 31 de enero de 2015 suscrito entre los aquí apelantes y el ICBF, vale precisar que el artículo 38 de la Ley 7 de 1979<sup>22</sup> estableció que los contratos que celebrara el ICBF se sujetarían a las ritualidades, requisitos, formalidades y solemnidades del Decreto 150 de 1976, normativa que fue derogada y/o sustituida por el Decreto 222 de 1983 y, posteriormente, por la Ley 80 de 1993, de suerte que al negocio jurídico en comento le aplica ese último estatuto -*General de la Contratación de la Administración Pública – EGCAP*-<sup>23-24</sup>, lo cual es reafirmado por el manual de contratación de la entidad<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> “Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. [modificado por el artículo 615 del CGP]. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto al que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia [...]”.

<sup>20</sup> “Artículo 152. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]”.

<sup>21</sup> Lo anterior, teniendo en cuenta que en el asunto de conocimiento se formularon pretensiones de controversias contractuales por la suma de \$3.302'967.450, monto que excedió 500 veces la suma de \$689.454 ( $\$689.454 \times 500 = 344'727.000$ ), que correspondía al salario mínimo legal mensual vigente para la fecha de presentación de la demanda -2016-.

<sup>22</sup> “Artículo 38. Todos los contratos que celebre el Instituto de Bienestar Familiar se sujetarán a las ritualidades, requisitos, formalidades y solemnidades que establece el Decreto 150 de 1976 y demás normas concordantes.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 14 de mayo de 2019. Radicado 25000-23-26-000-2004-00817-01 (37690).

<sup>24</sup> Ello fue reafirmado por el artículo 40 del Decreto 1137 de 1999, a cuyo tenor se expone que: “Régimen contractual. Todos los contratos que celebre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se sujetarán a las ritualidades, requisitos, formalidades, términos y condiciones que establecen las disposiciones del régimen estatal de contratos, aplicables a los establecimientos públicos del orden nacional, de conformidad con lo señalado en el régimen de contratación administrativa”.

<sup>25</sup> “Artículo 5. Régimen del Estatuto General de la Contratación Estatal. Por regla general los procesos de selección y la celebración de contratos en el ICBF, se rigen por lo establecido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública vigente. De conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Decreto 1137 de 1999, todos los contratos que celebre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se sujetarán a los procedimientos, requisitos, formalidades, términos y condiciones que establecen las disposiciones del régimen estatal de contratos, aplicables a los establecimientos públicos del orden nacional, de conformidad con lo señalado en el régimen



Ahora bien, vale advertir que las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 no son aplicables al presente asunto, dado que, aunque dicha normativa reguló tanto la expropiación como la compraventa voluntaria de inmuebles por entidades del Estado *-entre otros asuntos-*, en el listado de eventos para dicho proceder, previsto en el artículo 10 de ese estatuto *-reformado por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997-<sup>26</sup>*, no se encuentra el almacenamiento, procesamiento y distribución de bienes de consumo básico, como lo es el predio con número de matrícula inmobiliaria 040-299253 objeto de la controversia que se destinó a la producción de bienestarina, como sí se había concebido en la redacción original de esa disposición jurídica<sup>27</sup>, de suerte que al suprimir ese escenario el legislador quiso excluirlo de tal marco normativo.

---

de contratación administrativa vigente, (Ley 80 de 1993 y demás disposiciones que reglamenten la materia). Lo anterior sin perjuicio de las disposiciones especiales para los asuntos contractuales del ICBF, contenidas en la Ley 7 de 1979 y desarrolladas mediante el Decreto Reglamentario 2388 del mismo año y el Decreto Ley 2150 de 1995”.

<sup>26</sup> “Artículo 10. [Modificado por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997]. 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) [modificado por el artículo 31 de la Ley 2079 de 2021] Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en asentamientos humanos ilegales consolidados y asentamientos humanos precarios, 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, la legalización de asentamientos informales con mejoras o construcciones con destino habitacional y la declaratoria de espacio público sobre los predios o la parte de ellos que hayan sido destinados urbanísticamente para este fin; c) [modificado por el artículo 31 de la Ley 2079 de 2021] 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 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”.

<sup>27</sup> La redacción original del artículo 10 de la Ley 9 de 1989 incluía en la lista de enajenación voluntaria de bienes para destinarlos a fines como “l) Programas de almacenamiento, procesamiento y distribución de bienes de consumo básico”, aunque aquellos solo podían ser “urbanos y suburbanos”.



En tal virtud, no cabe duda de que al contrato del 31 de enero de 2015 le aplica la Ley 80 de 1993 y sus reformas, y bajo ese derrotero se analizarán los cuestionamientos de la apelación.

### 3. Procedencia del medio de control

En virtud de lo previsto en el artículo 141<sup>28</sup> del CPACA, cualquiera de las partes de los contratos estatales puede demandar para que se declare su existencia o su nulidad, se ordene su revisión, se declare el incumplimiento, se anulen los actos administrativos contractuales, se condene a quien se considere responsable a indemnizar los perjuicios y/o se liquide el contrato, entre otras declaraciones y condenas.

Comoquiera que la contienda formulada en el asunto *sub judice* se refiere a la responsabilidad contractual del ICBF por una supuesta lesión enorme frente al precio pagado a los propietarios del inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253, el medio de control procedente es el de controversias contractuales.

### 4. Oportunidad del medio de control

Según lo previsto en el ordinal i) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA<sup>29</sup>, en las pretensiones relativas a contratos, cuando dicho acuerdo de

<sup>28</sup> “Artículo 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. // Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso. // El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes”.

<sup>29</sup> “Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: [...] j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento [...] i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato [...]”.



voluntades es de ejecución instantánea, el término para demandar es de 2 años, contados a partir del día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto negocial.

En tal virtud, considerando que el contrato del 31 de enero de 2015 tuvo por objeto la venta del bien inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253 al ICBF<sup>30</sup>, así como se perfeccionó y ejecutó en esa misma fecha *-pues entre otros, el predio ya estaba en manos del comprador, como obra en la cláusula cuarta del negocio jurídico-*, no cabe duda de que es un acuerdo de voluntades de ejecución instantánea y, por tanto, los 2 años para ejercer el derecho de acción corrieron a partir del día siguiente.

Así las cosas, los dos años para ejercer el derecho de acción corrieron entre el 1° de febrero de 2015 y el 1° de febrero de 2017 y, dado que la demanda se presentó el 24 de febrero de 2016, no cabe duda de que fue radicada en tiempo, sin perjuicio del agotamiento del trámite de la conciliación extrajudicial, que se llevó a cabo entre el 19 de noviembre de 2015 y el 16 de febrero de 2016<sup>31</sup>.

## 5. Legitimación en la causa

Los señores José Antonio Cuello Escorcía, Jesús Manuel Cuello Rodríguez, Pedro Joaquín Cuello Rodríguez, Rita Antonia Cuello Rodríguez, Domingo Julio Cuello Cantillo y José Antonio Cuello Rodríguez se encuentran legitimados en la causa por activa, pues fungieron como vendedores del contrato de compraventa del 31 de enero de 2015<sup>32</sup>.

No sucede lo propio con la señora Yanides Judith Cuello Manjarrez, quien si bien se adhirió a la demanda afirmando ser sucesora del señor José Antonio Cuello Vizcaino *-otrora vendedor en el negocio de venta-*, no acreditó dicha condición<sup>33</sup> y, dado que tampoco demostró ser parte del acuerdo de voluntades objeto de la controversia, resulta palmario concluir que no está legitimada en la causa por activa

<sup>30</sup> Folios 32 y 39 a 41 del cuaderno 1.

<sup>31</sup> Folio 67 del cuaderno 1 y 231 del cuaderno 2.

<sup>32</sup> Folio 31 del cuaderno 1.

<sup>33</sup> Folios 270 a 272 y 277 a 278 del cuaderno 2.



para comparecer a la contienda, lo cual se declarará en la parte resolutive de la presente decisión.

Finalmente, el ICBF se encuentra legitimado en la causa por pasiva, dado que actuó como comprador en el contrato de venta del 31 de enero de 2015 frente al cual gira la controversia.

## 6. Problemas jurídicos

El marco fundamental para la competencia del juez de segunda instancia lo constituyen los cargos planteados en contra de la decisión recurrida, a menos que las partes hayan apelado toda la sentencia, caso en el cual el juez resolverá sin limitaciones. Es así que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del CGP<sup>34</sup>, el superior no puede enmendar la providencia del *a quo* en la parte que no fue objeto de apelación, *“salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquella”*<sup>35</sup>.

En virtud del principio de congruencia, el juez contencioso administrativo en sede de apelación se encuentra atado a resolver únicamente lo que la parte recurrente le formule y en consonancia con lo que haya sido ventilado en la demanda y su contestación, sin poder tomar otras determinaciones que vayan más allá de lo anterior, excepto el análisis de los presupuestos procesales, que le corresponde verificar aun cuando aquellos no hayan sido objeto de reproche, todo ello considerando que el proceso contencioso administrativo es, en esencia, rogado<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> “Artículo 328. [...] El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones”.

<sup>35</sup> Sobre la competencia del *ad quem* con ocasión del recurso de apelación, cabe resaltar que la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, mediante sentencia del 6 de abril de 2018 con radicado 05001233100020010306801 (46005), unificó su jurisprudencia en los siguientes términos: “19. Este entendimiento del principio de congruencia y de los límites competenciales del *ad quem* frente al recurso de apelación es el que la Sala acoge y reitera, de manera que si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante único. Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada”.

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 13 de marzo de 2024. Radicado 18001-23-33-000-2015-00105-01 (62848).



Precisado lo anterior, la Sala encuentra que, aunque en las pretensiones de la demanda se solicitó, entre otros, el reconocimiento de los frutos civiles por el uso del bien, en la apelación no se formuló ningún reparo que sustentara ese aspecto, pues el extremo apelante se restringió a sostener que, contrario a lo argumentado por el *a quo*, frente al contrato de compraventa del 31 de enero de 2015 hubo una lesión enorme, motivo por el cual la Sala se abstendrá de estudiar dicho aspecto en segunda instancia, *so pena* de transgredir el principio de congruencia.

En ese orden de ideas, como **primer problema jurídico** corresponde determinar si en el contrato de compraventa del 31 de enero de 2015 se configuró el fenómeno de la lesión enorme en perjuicio de los vendedores del inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253, por haberse pagado la suma de \$1.091'000.000 cuando, a juicio de aquellos, el valor real del predio era de \$6.553'967.450, motivo por el cual se habría enajenado por un monto menor al 50% de su valor real, o si por el contrario dicha figura no operó por no haberse acreditado la diferencia en cuestión.

Dentro de lo anterior corresponde verificar si de los avalúos aportados era predicable sostener que la suma de \$4.393'967.450 correspondía a la infraestructura construida por el ICBF y, por ende, no podía tenerse en cuenta en favor de los propietarios del predio, o si dicho monto era indivisible al costo del lote y, por tanto, no se podía diferenciar, tanto así que la entidad pública renunció a cualquier controversia sobre ello, por lo que no podía estudiarse ahora dicho aspecto.

Asimismo, debe definirse si la existencia de la figura en mención se acreditó con el material obrante en el expediente o si, por el contrario, era necesario haber aportado mayores elementos de juicio para dicho fin.

Finalmente, debe definirse si el *a quo* erró por, supuestamente, haber analizado la lesión enorme bajo la premisa de si se consintió o no el precio pactado pues, a juicio de los apelantes, su configuración no dependía de la voluntad en el precio, sino que es un vicio de naturaleza objetiva que se produce cuando el precio de un bien inmueble es menor al 50% del valor pagado o recibido.



De otro lado, como **segundo problema jurídico** se debe establecer si el ICBF impuso a los propietarios del inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253 las condiciones del contrato de compraventa del 31 de enero de 2015, entre ellas el valor del predio.

## 7. Solución a los problemas jurídicos

A efectos de determinar si hubo una lesión enorme frente al contrato del 31 de enero de 2015, así como si aquel fue producto de un actuar forzado del Estado, corresponde verificar los sucesos alrededor de su suscripción, para lo cual se analizarán las pruebas relevantes incorporadas en primera instancia, incluidos los documentos aportados al proceso, de conformidad con lo previsto en el artículo 246<sup>37</sup> del CGP, y los testimonios recaudados, en virtud de lo prescrito en el artículo 211<sup>38</sup> del CGP. Luego, se retomarán los cargos de apelación, a efectos de determinar si hay lugar a acceder a lo allí señalado.

### 7.1. El contrato de compraventa del 31 de enero de 2015 y el contexto en el marco del cual fue suscrito

7.1.1. El 23 de noviembre de 1966, el señor José Antonio Cuello Vargas adquirió el bien inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253, ubicado en el municipio de Sabanagrande del departamento del Atlántico, predio que a partir del 6 de febrero de 2013<sup>39</sup> pasó al dominio de los señores José Antonio Cuello Escorcia, Jesús Manuel Cuello Rodríguez, José Antonio Cuello Vizcaino, Pedro Joaquín Cuello Rodríguez, Rita Antonia Cuello Rodríguez, José Antonio

<sup>37</sup> “Artículo 246. Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia [...]. Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente”.

<sup>38</sup> “Artículo 211. Imparcialidad del testimonio. Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas. // La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso”.

<sup>39</sup> Folios 311 a 378 y 398 a 419 del cuaderno 2.



Cuello Rodríguez y Domingo Julio Cuello Cantillo en virtud de un proceso sucesoral<sup>40</sup>.

**7.1.2.** El ICBF ocupó el predio identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253 con sustento en que *“el terreno dado en comodato [en referencia a la adquisición que dicha entidad hizo del lote aledaño] se encontraba situado en una zona rural del municipio de Sabanagrande Atlántico) en la cual no había parcelación, amojonamiento ni cercamiento y los linderos no eran claros, ni siquiera en la Oficina de Registro, al momento de la construcción de la planta se cometió un error en la identificación material del lote, de modo que la construcción, que fue terminada en julio de 1989, se adelantó en terreno ajeno, a poca distancia del pretendido en comodato”*<sup>41</sup>. En el inmueble en cuestión se construyó una planta de bienestarina, en forma posterior a su ocupación<sup>42</sup>. Como consecuencia, el ICBF resolvió iniciar las gestiones tendientes al saneamiento del lote referido, donde además afirmó construir una planta de bienestarina, para lo cual exploró la posibilidad de su compra<sup>43</sup>.

**7.1.3.** El 30 de septiembre de 2013<sup>44</sup>, la sociedad Avaless Ltda. Ingeniería Inmobiliaria realizó un *“avalúo comercial corporativo”* del bien identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253 en favor del ICBF, en el cual estimó: *i)* el valor del *“terreno”* en la suma de **\$1.304'000.000**; y *ii)* el valor de las edificaciones<sup>45</sup>, entre ellas la planta de bienestarina, en **\$4.393'967.450**, para un total de **\$5.733'967.450**.

**7.1.4.** El 15 de diciembre de 2014<sup>46</sup>, la sociedad Avalúos y Tasaciones de Colombia Valorar S.A. elaboró un segundo avalúo para el ICBF respecto al bien identificado

<sup>40</sup> Folios 29 a 30 del cuaderno 1.

<sup>41</sup> Folio 108 del cuaderno 3.

<sup>42</sup> Folios 263 a 266 del cuaderno 3.

<sup>43</sup> Folio 109 del cuaderno 3.

<sup>44</sup> Folios 66 a 86 y 129 a 170 del cuaderno 3. Al respecto se señaló que *“el avalúo se presenta discriminado por pertenecer a distintos propietarios el terreno y las construcciones, pero como ejercicio, y para los fines del avalúo por ser considerado catastralmente como una unidad, se presentará con la sumatoria de los dos ítems”*.

<sup>45</sup> Consistente en: bodegas, oficinas administrativas, casino, interventoría, logística, garita, edificaciones anexas, parqueo vehículos, tanque semienterrado y zona dura -pavimento-.

<sup>46</sup> Folios 87 a 98 y 115 a 128 del cuaderno 3.



con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253, estimando el costo neto del “lote” en la suma de **\$2.160’000.000**.

**7.1.5.** El 26 de diciembre de 2014<sup>47</sup>, los señores José Antonio Cuello Escorcía, Jesús Manuel Cuello Rodríguez, José Antonio Cuello Vizcaino, Pedro Joaquín Cuello Rodríguez, Rita Antonia Cuello Rodríguez, José Antonio Cuello Rodríguez y Domingo Julio Cuello Cantillo manifestaron aceptar la oferta de compra presentada por el ICBF frente al bien identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253, por la suma de \$1.091’000.000. A su vez, afirmaron renunciar a cualquier acción judicial relativa a ese bien.

**7.1.6.** El 30 de diciembre de 2014<sup>48</sup>, los señores José Antonio Cuello Escorcía, Jesús Manuel Cuello Rodríguez, José Antonio Cuello Vizcaino, Pedro Joaquín Cuello Rodríguez, Rita Antonia Cuello Rodríguez, José Antonio Cuello Rodríguez y Domingo Julio Cuello Cantillo y el ICBF suscribieron un “*contrato de promesa de compraventa*”, donde se convino la futura enajenación del bien inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253.

Para el efecto, se relató que el ICBF ocupó el inmueble objeto del negocio futuro por error, y sin saber que no era su predio construyó una planta de producción de bienestarina. Como consecuencia, tras descubrir la anterior circunstancia inició un proceso de negociación con los propietarios del lote ocupado, para lo cual realizó varios avalúos, que arrojaron que: *i)* la suma de \$4.393’967.450 correspondientes a la infraestructura construida por el ICBF; y *ii)* la suma de \$2.160’000.000, correspondientes al “*terreno donde se ubica la planta de bienestarina*”.

Con todo, en el acuerdo de voluntades obra que el precio de la venta futura habría de ser la suma de \$1.091’000.000, sin que se requiriera una fecha de entrega del inmueble, por estar en manos del comprador, y con un plazo máximo de hasta el 31 de enero de 2015.

<sup>47</sup> Folios 29 a 35 y 299 a 300 del cuaderno 3.

<sup>48</sup> Folios 44 a 47 del cuaderno 1.



7.1.7. El 31 de enero de 2015<sup>49</sup>, los señores José Antonio Cuello Escorcia, Jesús Manuel Cuello Rodríguez, José Antonio Cuello Vizcaino, Pedro Joaquín Cuello Rodríguez, Rita Antonia Cuello Rodríguez, José Antonio Cuello Rodríguez y Domingo Julio Cuello Cantillo suscribieron un **contrato de compraventa** con el ICBF, que tuvo por objeto la enajenación del bien inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253 y en el cual se convino un pago por la suma de \$1.091'000.000 y se estipuló que no había lugar a fijar una fecha de entrega del predio, pues ya estaba en manos de la compradora.

Dentro de los motivos de la venta se explicó que el predio en cuestión fue ocupado involuntariamente por el ICBF y, a efectos de sanear dicha situación, se planteó la posibilidad de su compra, para lo cual se avaluó el lote en \$2.160'000.000 y las mejoras efectuadas en \$4.393'967.450, montos a partir de los cuales la entidad pública en comento autorizó la adquisición por la suma de \$1.091'000.000.

A su vez, en la cláusula octava las partes suscribieron una “*renuncia expresa*” donde los vendedores manifestaron desistir de: *i*) iniciar contra el ICBF cualquier actuación judicial o extrajudicial frente a los hechos ocurridos desde la construcción de infraestructura en el predio por la ocupante y la fecha de la escritura pública, *ii*) solicitar reconocimiento o legitimación en cualquier actuación judicial de terceros que curse contra el ICBF con sucesos relacionados con el inmueble y *iii*) solicitar o aceptar la cesión de los derechos litigiosos frente a cualquier actuación judicial contra el ICBF atinente al predio.

7.1.8. El 11 de febrero de 2015<sup>50</sup>, la venta del bien inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253 fue registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barranquilla.

7.1.9. El 8 de julio de 2015<sup>51</sup>, los señores José Antonio Cuello Escorcia, Jesús Manuel Cuello Rodríguez, Pedro Joaquín Cuello Rodríguez, Rita Antonia Cuello Rodríguez, José Antonio Cuello Rodríguez y Domingo Julio Cuello Cantillo solicitaron al ICBF que se efectuara la rescisión voluntaria del contrato de

<sup>49</sup> Folios 32 a 41 del cuaderno 1.

<sup>50</sup> Folio 41 del cuaderno 1.

<sup>51</sup> Folios 48 a 50 del cuaderno 1.



compraventa del 31 de enero de 2015 y que se dispusiera el pago del justo precio por dicha enajenación, considerando que el predio que se le vendió a la entidad pública en cuestión supuestamente ascendió a \$4.393'967.450 y, dado que el pago por este fue de \$1.091'000.000, a juicio de aquellos es claro que se configuró una lesión enorme.

**7.1.10.** El 12 de noviembre de 2015<sup>52</sup>, los señores José Antonio Cuello Escorcia, Jesús Manuel Cuello Rodríguez, Pedro Joaquín Cuello Rodríguez, Rita Antonia Cuello Rodríguez, José Antonio Cuello Rodríguez y Domingo Julio Cuello Cantillo reiteraron al ICBF su petición de la rescisión del contrato del 31 de enero de 2015 por una lesión enorme.

**7.1.11.** El 4 de diciembre de 2015<sup>53</sup>, el ICBF respondió los requerimientos anteriores, despachando desfavorablemente la solicitud de rescisión del contrato del 31 de enero de 2015, debido a que, a su juicio, aunque es cierto que se hizo un avalúo por la suma de \$4.393'967.450, en realidad ello solo incluyó la construcción efectuada por la entidad pública sobre el predio adquirido, de suerte que no tenía incidencia alguna en el precio de la venta, como sí el avalúo por la suma de \$2.160.000.000, donde se tasó el valor neto del lote, y a partir del cual no se configuró ninguna lesión enorme, por ser el precio del negocio mayor al 50% de la mitad de esa cifra, dado que *“está por encima de \$11.000.000 de la mitad del denominado justo precio, el cual sería de hasta \$1.080.000.000”*.

Adicionalmente, puntualizó que la venta no fue forzada, pues los cocontrantes participaron libremente en el procedimiento, así como los avalúos no fueron imparciales, pues se contrató a la firma Avalúos y Tasaciones de Colombia Valorar S.A. para tal fin mediante contrato.

Finalmente, observó que mediante el oficio con radicado S2015-282604-0101 del 27 de julio de 2015 ya había resuelto la petición incoada por los anteriores propietarios del inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253.

<sup>52</sup> Folios 57 a 60 del cuaderno 1.

<sup>53</sup> Folios 228 a 234 del cuaderno 2.



**7.1.12.** El 10 de junio de 2021<sup>54</sup>, el *a quo* recaudó la declaración de la señora Isabel María Salazar Ariza, en calidad de antigua coordinadora del ICBF en el Atlántico, quien sostuvo que la compraventa del bien objeto de esta disputa se llevó a cabo con base en varios dictámenes periciales objetivamente realizados donde se cuantificó el costo tanto del predio, como de la infraestructura allí contenida. A lo anterior sumó que, bajo su criterio, la infraestructura construida en el predio fue edificada por el ICBF.

**7.1.13.** En la misma fecha<sup>55</sup> se recibió la declaración del señor Jaime Escobar Aldana, quien fungió como representante legal de la empresa Avaes Ingeniería Inmobiliaria S.A.S. y manifestó que dicha persona jurídica realizó un avalúo para el ICBF y discriminó el costo de la infraestructura existente y del predio como tal.

**7.2. No se incurrió en una lesión enorme o en una falta de libre negociación frente al contrato de compraventa del 31 de enero de 2015**

Los apelantes manifestaron en su impugnación que la sentencia del *a quo*, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, fue contraria a derecho, debido a que, bajo su criterio, sí se configuró una lesión enorme frente al contrato de compraventa del 31 de enero de 2015, así como el ICBF les impuso las condiciones del acuerdo de voluntades sin que tuvieran margen de negociación.

Primero, frente a la lesión enorme consideraron que: *i)* no era dable fragmentar el valor de los avalúos frente a la infraestructura construida y al lote propiamente para determinar el justo precio, ya que el bien era uno solo, y debía tenerse como tal para determinar la lesión enorme, pues, entre otros, era imposible establecer de quién era la edificación allí cimentada; *ii)* no era imperativo aportar ninguna experticia para probar la lesión enorme, pues esta se acreditó con los avalúos practicados durante el procedimiento de compraventa, por cuanto allí se consagró que el valor del bien en su conjunto era de \$6.553'967.450, monto que dividido en dos arroja la suma de \$3.276'983.725, erogación que es más de un 50% mayor a la suma de \$1.091'000.000 por la cual se vendió el bien; y *iii)* el *a quo* no debió analizar la figura

<sup>54</sup> Folios 492 a 493 del cuaderno 2.

<sup>55</sup> Folios 495 a 496 del cuaderno 2.



sobre la premisa de si los propietarios del predio vendido consintieron o no el valor ofrecido, pues ello no era necesario para determinar su procedencia.

En el marco de lo anterior adicionaron que con la compraventa se renunció a cualquier discusión sobre el predio antes de su venta, lo que precisamente, a su juicio, relevaba a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de pasar a establecer si parte del bien fue construida por el ICBF y cuál era el lote de propiedad de los aquí apelantes, dado que todo el predio debía tenerse como uno solo para todos los efectos.

Segundo, argumentaron que el ICBF les impuso las condiciones del contrato del 31 de enero de 2015, mermando así la libre negociación sobre el contenido del acuerdo de voluntades.

A partir de los anteriores derroteros, esta Subsección evidencia de entrada que no se configuró ninguna lesión enorme en perjuicio de los vendedores del predio identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253, pues no se acreditó que aquel se hubiera vendido a un valor menor al 50% de su justo precio, así como tampoco se demostró que el ICBF hubiera impuesto las condiciones para su enajenación, como se pasa a explicar.

**7.2.1.** Como premisa para resolver el primer cargo de apelación, conviene precisar que la lesión enorme es un fenómeno en virtud del cual, cuando se enajena un bien inmueble<sup>56</sup> en el marco de negocios jurídicos como el de venta, entre otros, el vendedor recibe un precio inferior a la mitad del justo precio de la cosa que vende, o el comprador lo adquiere con un valor inferior a la mitad del precio que paga por ella *-es decir, en la práctica paga más del doble del valor real del bien-*, en los términos del artículo 1947<sup>57</sup> del Código Civil.

<sup>56</sup> Justamente, el artículo 1949 del Código Civil estipuló que *“No habrá lugar a la acción rescisoria por lesión enorme en las ventas de bienes muebles, ni en las que se hubieren hecho por ministerio de la justicia”*. De lo anterior se deduce que, por tanto, la lesión enorme solo procede frente a bienes inmuebles.

<sup>57</sup> *“Artículo 1947. 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 // El justo precio se refiere al tiempo del contrato”*.



La lesión enorme es un vicio de naturaleza objetiva, por lo que su configuración no pende de la voluntad de las partes del contrato que la origina, sino que, en el caso de la compraventa, basta que el valor pagado por el bien o que su costo al adquirirse sea menor al 50% del justo precio, lo que exige de quien la alega en sede judicial probar dicha diferencia aritmética que, de configurarse, podrá llevar a la rescisión del acuerdo de voluntades o, alternativamente: *i)* de alegarse por el vendedor contra el comprador, a que se complete el justo precio con deducción de una décima parte; o *ii)* de formularse por el comprador contra el vendedor, a que se le restituya el exceso del precio recibido sobre el justo precio aumentado en una décima parte<sup>58</sup>.

Adicionalmente, la doctrina especializada sobre la materia ha considerado que la lesión enorme es el *“daño o detrimento que sufre una persona en razón de un acto jurídico realizado por ella”* por *“el desequilibrio o desproporción entre las ventajas que el acto le reporta y los sacrificios que tiene que hacer para lograr tales ventajas”*<sup>59</sup>. Así, la figura de estudio persigue que, tratándose de contratos de venta, ninguna de las partes se ve defraudada por la adquisición o enajenación de un bien debido a la falta de congruencia con su costo real, propendiéndose así por un *“verdadero equilibrio en las prestaciones de los contratantes”*<sup>60</sup>.

Al punto, la jurisprudencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha conceptuado que, para la procedencia de la lesión enorme en la compraventa se requiere demostrar: *i)* que la venta recaiga sobre bienes inmuebles, *ii)* que la diferencia entre el valor de la compraventa y el justo precio sea menos de la mitad *-para el comprador-* o más del doble *-para el vendedor-*<sup>61</sup>, *iii)* que no se

<sup>58</sup> Código Civil. “Artículo 1948. El comprador contra quien se pronuncia la rescisión podrá, a su arbitrio, consentir en ella, o completar el justo precio con deducción de una décima parte; y el vendedor, en el mismo caso, podrá a su arbitrio consentir en la rescisión, o restituir el exceso del precio recibido sobre el justo precio aumentado en una décima parte. // No se deberán intereses o frutos sino desde la fecha de la demanda, ni podrá pedirse cosa alguna en razón de las expensas que haya ocasionado el contrato”.

<sup>59</sup> OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo y OSPINA ACOSTA, Eduardo. Teoría general del contrato y del negocio jurídico. Bogotá: 2022. Editorial Temis. Octava reimpresión de la séptima edición. P. 265-299.

<sup>60</sup> BONIVENTO, José Alejandro. Los principales contratos civiles. Bogotá: 2015. Editorial Librería Ediciones del Profesional Ltda. Decimonovena edición. P. 85-108. El tratadista en comento pone de presente que la postura vigente sobre la lesión enorme es la de desestimar que se trate de un vicio del consentimiento *-como alguna vez se consideró-*, como sí de un vicio objetivo *“por el rompimiento del equilibrio en las relaciones contractuales”*.

<sup>61</sup> Si se observa la jurisprudencia foránea *-francesa-*, puede encontrarse que para la determinación de la lesión enorme el estudio de la voluntad o de las negociaciones efectuadas por las partes es inane, pues solo es necesario tener en cuenta el precio global fijado en el acto de venta y el costo real del bien inmueble. « *Mais attendu qu'ayant souverainement retenu que la vente des parcelles C*



esté ante un negocio aleatorio *-por depender de circunstancias sujetas al azar-*, y **iv)** que el bien no se haya perdido en poder del comprador<sup>62</sup>.

Precisado lo anterior, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>63</sup> ha admitido la posibilidad de que se alegue la lesión enorme frente a los contratos sometidos a la Ley 80 de 1993 y sus reformas, considerando que el artículo 13 de ese estatuto<sup>64</sup> estableció que el régimen de los acuerdos de voluntades en mención es, en lo no regulado en dicha normativa, el derecho civil y/o mercantil, de suerte que, en caso de que se considere que con ocasión de una venta u otro negocio jurídico operó la figura, ello se puede alegar judicialmente a través del medio de control de controversias contractuales ya sea con el objetivo de pedir la rescisión del contrato, o de solicitar que se complete o restituya el justo precio, según el caso.

---

*1850 et C1912 portant dans l'intention des vendeurs et des acheteurs sur un ensemble qui était unique et indivisible pour un prix unique, la cour d'appel, qui en a exactement déduit que la preuve de la lésion devait être examinée dans le cadre de la vente de l'ensemble de ces parcelles pour le prix global fixé par l'acte de vente, et qui n'était tenue ni de procéder à une recherche qui ne lui était pas demandée, ni de suivre les parties dans le détail de leur argumentation, a pu retenir, après avoir relevé que la SCI ne produisait aucun élément chiffré de nature à remettre en cause les attestations de professionnels de l'immobilier intervenus lors de la vente démontrant que cette dernière s'était opérée au prix du marché, que les faits articulés par la SCI n'étaient pas assez vraisemblables et assez graves pour faire présumer la lésion ».* Las anteriores consideraciones se traducen así: “Pero considerando que, habiendo retenido soberanamente que la venta de las parcelas C 1850 y C 1912 recaía, en la intención de los vendedores y de los compradores, sobre un conjunto que era único e indivisible por un precio único, el tribunal de apelación, que de ello dedujo correctamente que la prueba de la lesión debía examinarse en el marco de la venta del conjunto de dichas parcelas por el precio global fijado en el acto de venta, y que no estaba obligado ni a realizar una investigación que no le había sido solicitada, ni a seguir a las partes en el detalle de su argumentación, pudo considerar, después de haber constatado que la sociedad civil inmobiliaria (SCI) no aportaba ningún elemento cuantitativo capaz de poner en duda las certificaciones de los profesionales del sector inmobiliario que intervinieron durante la venta y que demostraban que esta se había efectuado al precio del mercado, que los hechos alegados por la SCI no eran lo suficientemente verosímiles ni lo bastante graves como para hacer presumir la existencia de la lesión”. Cour de cassation, Chambre civile 3. Arrêt du 3 novembre 2011. Pourvoi n° 10-19.452. Publié au Bulletin. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000024761060>.

<sup>62</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 18 de julio de 2017. Radicado 73001-31-03-001-2008-00374-01 (SC10291-2017).

<sup>63</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera: **i)** Subsección A. Sentencia del 15 de abril de 2010. Radicado 19001-23-31-000-1996-08007 (18014) y **ii)** Subsección C. Sentencia del 3 de agosto de 2016. Radicado 19001-23-31-000-2008-00037-01 (56288).

<sup>64</sup> “Artículo 13. De la normatividad aplicable a los contratos estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley. // Los contratos celebrados en el exterior se podrán regir en su ejecución por las reglas del país en donde se hayan suscrito, a menos que deban cumplirse en Colombia. // Los contratos que se celebren en Colombia y deban ejecutarse o cumplirse en el extranjero, podrán someterse a la ley extranjera”.



A su turno, esta Corporación ha sostenido que, sin perjuicio de que en los procesos contencioso-administrativos por regla no existe una tarifa legal en materia probatoria, en los eventos en que se alega la lesión enorme la prueba idónea para acreditar la ruptura en el justo precio es la pericial, debido a que, en virtud de aquella se puede evidenciar, a partir de un estudio técnico e interdisciplinario, la disparidad aritmética necesaria para la procedencia de la figura<sup>65</sup>.

En concordancia con lo expuesto, no cabe duda de que todos los elementos descritos de la lesión enorme son predicables de los contratos suscritos por el Estado, de ahí que, en caso de alegarse, debe demostrarse el desconocimiento del justo precio, sin que, una vez más, sea necesario analizar la voluntad de las partes respecto al valor fijado, pues la figura es un vicio objetivo para el cual es irrelevante el consentimiento otorgado, sino que basta con verificar simplemente la disparidad aritmética entre el monto pagado por el bien inmueble y su costo real debidamente determinado<sup>66</sup>.

Aclarado el alcance de la lesión enorme, en el caso de estudio se encuentra acreditado que los señores José Antonio Cuello Escorcia, Jesús Manuel Cuello Rodríguez, José Antonio Cuello Vizcaino, Pedro Joaquín Cuello Rodríguez, Rita Antonia Cuello Rodríguez, José Antonio Cuello Rodríguez y Domingo Julio Cuello Cantillo adquirieron el bien inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253 en virtud de un proceso de sucesión, predio que fue ocupado por el ICBF, quien se justificó en que lo confundió con un bien aledaño que adquirió y frente al cual no era clara su delimitación, al punto que allí construyó una planta de bienestarina (*hechos probados Nos. 7.1.1. a 7.1.2.*).

Con el propósito de sanear la anterior situación, el ICBF entabló negociaciones con los titulares del predio ocupado a efectos de su adquisición, trámite dentro del cual se los vinculó debidamente, así como se hicieron dos avalúos técnicos con distintas sociedades independientes contratadas para tal fin, que dieron como resultado las siguientes estimaciones de su costo real (*hechos probados 7.1.2. a 7.1.4.*):

<sup>65</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 29 de agosto de 2012. Radicado 07001-23-31-000-2000-00262-01 (22307).

<sup>66</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 22 de julio de 2013. Radicado 19001-23-31-000-1996-06002-01(20966).



| Avalúos del inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253 |                                          |                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------|
|                                                                                      | Avalúo No. 1 (hecho probado No. 7.1.3.). | Avalúo No. 2 (hecho probado No. 7.1.4.). |
| Costo de la infraestructura construida                                               | \$4.393'967.450                          | No estimado                              |
| Costo del lote                                                                       | 1.304'000.000                            | \$2.160'000.000                          |
| Valor total                                                                          | \$5.733'967.450                          | \$2.160'000.000                          |

Sobre la base de las anteriores estimaciones, el ICBF les ofreció a los propietarios del inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253 la suma de \$1.091'000.000 como pago por la adquisición del predio, quienes aceptaron la oferta, lo cual se vino a concretar mediante un contrato de promesa de venta y, posteriormente, la compraventa del 31 de enero de 2015, que llevó a que el bien fuera trasladado jurídicamente al comprador mediante registro del 11 de febrero de 2015 (*hechos probados 7.1.5. a 7.1.8.*).

La suma de \$1.091'000.000 en la venta se justificó en que, aunque en el primer avalúo realizado se fijó la suma de \$4.393'967.450, ello fue producto exclusivo de la evaluación del costo de la infraestructura construida por el ICBF, de modo que no tenía incidencia en favor de los propietarios del predio, por lo que se pasó a tener en cuenta un valor dentro del 50% de la suma de \$2.160'000.000 -*correspondiente al segundo avalúo-* (*hecho probado No. 7.1.7.*).

En virtud de los hechos anteriores, para la Sala es claro que los apelantes no acreditaron la existencia de una lesión enorme, debido a que no se evidencia que el bien identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253 hubiera sido pagado a los vendedores por un valor menor al 50% del justo precio, ya sea que se tuviera en cuenta el primer avalúo o el segundo realizado en el curso de las negociaciones previas a la enajenación.

Primero, la Sala advierte que no tiene cabida el argumento según el cual la suma de \$4.393'967.450 del primer avalúo debía tenerse en cuenta para efectos de determinar el justo precio, pues es claro que dicho monto se estimó exclusivamente como valor de la infraestructura construida por el ICBF en el predio (*hecho probado 7.1.3.*), sin que los propietarios del lote hubieran incidido en alguna forma en su edificación, de suerte que no podían pretender que se les pagara un monto por



concepto de un edificio cuyo costo no estuvo a su cargo, *so pena* de un enriquecimiento sin justa causa.

En ese sentido, y contrario a lo afirmado por los aquí apelantes, se acreditó que las partes de la compraventa reconocieron mutuamente que la infraestructura obrante en el predio identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253 fue construida por el ICBF para constituir una fábrica de bienestarina (*hechos probados 7.1.2. y 7.1.6.*), lo cual no puede ser ahora desconocido por los vendedores del inmueble sobre la base de que, supuestamente, no era claro quién edificó la infraestructura, cuando incluso en la demanda se incorporó como hecho tal suceso (*hecho de la demanda 1.3.4.*).

Inclusive, la autoría del ICBF en la construcción de la infraestructura del predio identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253 fue reafirmada por los testimonios recaudados (*hechos probados 7.1.12. y 7.1.13.*), los cuales no fueron tachados de falso y ni siquiera controvertidos en cuanto a ese aspecto, motivo por el cual también permiten acreditar dicha circunstancia.

Precisamente, la buena fe como principio rector de la actividad contractual exige un actuar leal de las partes de los contratos, de suerte que no pueden ir contra sus propias declaraciones de voluntad<sup>67</sup>, *so pena* de desconocer las estipulaciones negociales por aquellos consignadas, que son ley para las partes<sup>68</sup> en los términos de los artículos 1602 y 1603 del Código Civil<sup>69</sup>, lo que, aterrizado al caso concreto, evidencia que si los vendedores del predio identificado con el número de matrícula

<sup>67</sup> Sobre la teoría de los actos propios, véase: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 5 de agosto de 2014. Radicado 25307-31-03-001-2008-00437-01 - SC10326-2014.

<sup>68</sup> Lo anterior, considerando que el artículo 1494 del Código Civil estableció que la ley también es fuente directa de obligaciones, sin que necesite incorporarse por las partes al contrato salvo que se trate de normas supletivas. “Artículo 1494. Las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones; ya de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos; ya a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos; ya por disposición de la ley, como entre los padres y los hijos de familia”.

<sup>69</sup> “Artículo 1602. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales. // Artículo 1603. Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella”. // A partir de las anteriores premisas, el Consejo de Estado ha entendido que el contrato, una vez suscrito, es imperativo en su totalidad, salvo que las partes modulen o excluyan alguna disposición en concreto mutuamente. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 24 de julio de 2024. Radicado 25000-23-36-000-2017-01479-01 (66566).



inmobiliaria 040-299253 reconocieron desde un principio que las edificaciones de ese lote fueron efectuadas por el ICBF, no podían luego distorsionar tal convenio mutuo para luego perseguir un beneficio por cuenta de aquellas.

A lo anterior se suma que el artículo 739 del Código Civil<sup>70</sup> instituyó que, cuando una persona construya en un predio ajeno, como cuando el ICBF edificó la planta de bienestarina sobre el bien con número de matrícula inmobiliaria 040-299253 por haberlo confundido con el que inicialmente adquirió (*hecho probado 7.1.2.*), se podrá indemnizar a quien construyó, o también obligarlo a pagar el justo precio del terreno. Lo anterior denota un tratamiento diferenciado entre el lote y la infraestructura que se construye, y persigue que a quien construyó donde no debía: *i)* se le reconozca el costo de su obra, o *ii)* deba pagar el justo precio por el lote donde edificó, aspecto que con mayor razón reafirma que, en el *sub examine*, la suma de \$4.393'967.450 no podía ser tenida a favor de los apelantes para fijar el justo precio, cuando se refiere al avalúo de la fábrica construida por la demandada.

Al punto, no tiene cabida el argumento de los apelantes según el cual el juez de segunda instancia no podía diferenciar entre el valor del predio y el de la edificación allí construida pues, aunque la controversia no versa sobre la propiedad del bien, la distinción en cuestión -*que por demás se mantuvo durante todas las negociaciones de la compraventa*- era esencial para definir el justo precio en este asunto.

Tampoco es cierto que la renuncia que se hizo en el contrato del 31 de enero de 2015 de ventilar controversias con ocasión del predio desde la ocupación y hasta la fecha de la escritura tuviera la vocación de mermar la diferenciación entre el valor del lote y el de la edificación allí construida, pues de su lectura literal es claro que no fue una estipulación en doble vía o que sujetara a ambos cocontratantes, sino que se fijó a cargo de los vendedores y a favor del ICBF (*hecho probado 7.1.7.*), de

<sup>70</sup> “Artículo 739. El dueño del terreno en que otra persona, sin su conocimiento hubiere edificado, plantado o sembrado, tendrá derecho de hacer suyo el edificio, plantación o sementera, mediante las indemnizaciones prescritas a favor de los poseedores de buena o mala fe en el título de la reivindicación, o de obligar al que edificó o plantó a pagarle el justo precio del terreno con los intereses legales por todo el tiempo que lo haya tenido en su poder, y al que sembró a pagarle la renta y a indemnizarle los perjuicios. // Si se ha edificado, plantado o sembrado a ciencia y paciencia del dueño del terreno, será este obligado, para recobrarlo, a pagar el valor del edificio, plantación o sementera”.



manera que, como esa entidad pública fue la beneficiaria de tal obligación contractual, no se podía invocar tal mandato negocial en su contra.

Así las cosas, es claro que, en virtud de los antecedentes de la compraventa, los únicos valores que era dable considerar para definir el justo precio eran las sumas de \$1.304'000.000 y \$2.160'000.000, que correspondieron a los avalúos hechos solamente sobre el lote de propiedad de los apelantes (*hecho probado 7.1.3.*), montos que, divididos en dos, arrojan **\$652'000.000** y **\$1.080'000.000**, respectivamente, por lo que dichas sumas eran los valores mínimos sobre los cuales se podía enajenar el inmueble y, dado que se vendió por la suma de **\$1.091'000.000** (*hecho probado 7.1.7.*), es claro que con ello no se incurrió en una lesión enorme, pues el precio del bien no fue menor al 50% de su valor estimado, de suerte que no se haya demostrado un desconocimiento del justo precio.

Segundo, como se argumentó párrafos atrás, por más de que no existe una tarifa legal, en aquellos eventos en que se alega una lesión enorme, la prueba por antonomasia para acreditarlo es un dictamen pericial, en el que se debería haber determinado el valor del inmueble para el momento de su venta y su cotejo con el precio pactado, para determinar si este último fue menor al 50% del primero o no, nada de lo cual sucedió en el asunto que ocupa la atención de la Sala.

Ciertamente, en esta contienda no se aportó ninguna experticia, sino que el extremo activo de la *litis* se limitó a sostener que la lesión enorme estaba acreditada con los avalúos practicados antes de la venta y, como se probó tras la revisión de aquellos que el precio pactado no fue menor al 50% del justo precio, es claro que los apelantes fallaron en probar el supuesto de hecho alegado, en los términos del artículo 167 del CGP<sup>71</sup>.

Sobre ello, la Subsección resalta que el justo precio como supuesto para la prosperidad de la lesión enorme no está sujeto al capricho de la parte que la invoca, sino que debe estar debidamente sustentado para, así, contar con un punto de comparación claro para definir la supuesta afectación patrimonial del cocontratante

<sup>71</sup> "Artículo 167. incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen".



respectivo. Contrario al anterior mandato, en este asunto no existe prueba alguna que permita concluir que el predio objeto del negocio se enajenó por un valor significativamente inferior a su costo real pues, como se indicó párrafos atrás, comparando los avalúos que se hicieron frente al lote, la suma de \$1.091'000.000 fue superior al 50% de las sumas estimadas como valor del predio.

La deficiencia probatoria fue tan evidente que, incluso, en el curso del trámite de la apelación los recurrentes solicitaron el decreto y práctica de una experticia, lo que en todo caso fue denegado por no estarse dentro de los supuestos de incorporación probatoria de la segunda instancia, de ahí que quede totalmente claro que no existe prueba de una lesión enorme frente al contrato de venta del 31 de enero de 2015, por no acreditarse que el bien identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253 se enajenó por un valor inferior al 50% de su costo real.

Tercero, no es admisible el argumento según el cual el *a quo* consideró erradamente la voluntad de las partes para determinar la existencia o no de la lesión enorme, pues de la lectura de la providencia recurrida se encuentra que allí se estudió objetivamente si había una diferencia mayor al 50% entre el valor estimado del predio y lo pagado por aquel, encontrándose que no se superó dicho porcentaje y, si bien se concluyó que el proceso de compraventa fue voluntario, ello fue porque, adicional a lo anterior, los demandantes sostuvieron que la suscripción del acuerdo de voluntades fue impuesta por el ICBF, lo que obligaba al juzgador de primera instancia a analizar ese aspecto.

Es así como se observa que inclusive, en la apelación, se reiteró que además de la supuesta lesión enorme, también hubo una suscripción impuesta del acuerdo de voluntades, lo que justamente evidencia que el *a quo* no desbordó su análisis al estudiar si el contrato fue producto de la libertad negocial y, por tanto, corresponde ahora analizar en esta instancia la misma circunstancia, la cual será evaluada separadamente en el segundo cargo de apelación.

A partir de las consideraciones anteriores, la Sala concluye que el *a quo* no erró al concluir que en el asunto de estudio no se configuró una lesión enorme, pues el extremo activo de la *litis* no demostró que la venta del bien con el número de



matrícula inmobiliaria 040-299253 se hubiera efectuado por debajo del 50% de su justo precio, escenario que lleva a desestimar el primer cargo de apelación.

**7.2.2.** Para efectos de resolver el segundo cargo de apelación, cabe precisar que la celebración de los contratos *-entre ellos los estatales-* debe ser producto del consentimiento<sup>72</sup>, es decir, de la voluntad libre y plena de las partes negociales que se obligan en virtud de su propia autonomía.

Bajo el anterior derrotero, aunque los apelantes formularon tanto en la demanda como en la impugnación que el ICBF les impuso las condiciones del contrato de compraventa del 31 de enero de 2015, entre ellas el precio, de suerte que no fue suscrito voluntariamente, lo cierto es que ello no fue demostrado, pues se acreditó que los propietarios del predio identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253 aceptaron sin reparos la oferta de venta por la suma de \$1.091'000.000 (*hecho probado 7.1.5.*) y, a su vez, suscribieron libremente la promesa de venta del 30 de diciembre de 2014, sin formular siquiera objeción alguna.

Al punto, el 31 de enero de 2015 los propietarios del predio en cuestión signaron el acuerdo de voluntades de compraventa y, voluntariamente, efectuaron el registro del bien en favor del ICBF (*hechos probados 7.1.7. a 7.1.8.*), lo que evidencia que, simplemente, su querer auténtico, real y verídico fue enajenar voluntariamente el predio de su propiedad a la entidad aquí demandada, según el precio convenido, dada la ocupación que de este aquella efectuó.

Dicho lo anterior, es oportuno reiterar, como se hizo en el análisis del primer cargo de apelación, que a las partes les corresponde demostrar los supuestos de hecho que fundamentan sus pretensiones, lo que, en cuanto al segundo cargo de apelación no sucedió, ya que no se evidencia ninguna falencia en la voluntad otorgada en el contrato del 31 de enero de 2015, ni mucho menos que se hubieran impuesto las condiciones del negocio jurídico.

---

<sup>72</sup> El Código Civil exige en su artículo 1502, para obligarse, que la persona respectiva “[...] *consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio*”.



La Subsección destaca que, inclusive, no se probó por los apelantes que durante la ocupación del bien identificado con el número de matrícula inmobiliaria 040-299253 aquellos hubieran formulado una oposición a ese suceso, o reparos al valor ofrecido por el ICBF, lo que, si bien es cierto que no habría tenido la vocación de impedir el estudio de la lesión enorme, a efectos exclusivos del segundo cargo de apelación, sí revela que aquellos consintieron las condiciones del acuerdo de voluntades del 31 de enero de 2015 por su plena voluntad. Es por ello que, de los hechos jurídicamente relevantes, se deriva una intención plena de consentir lo contenido en el acuerdo de voluntades.

En virtud de las consideraciones que anteceden, es claro que el contrato de compraventa del 31 de enero de 2015 fue suscrito como producto de la autonomía de la voluntad, motivo por el cual no fue resultado de la imposición de sus condiciones y, como consecuencia, el segundo cargo se desestima.

A partir de todo lo analizado, la Sala modificará la sentencia del 2 de julio de 2021, mediante la cual la Sección B de la Sala de Decisión Oral del Tribunal Administrativo del Atlántico negó las pretensiones de la demanda, para pasar a declarar la falta de legitimación en la causa por activa de la señora Yanides Judith Cuello Manjarrez, según lo expuesto párrafos atrás, y mantener incólume todo lo demás, debido a la improsperidad de los cargos de apelación.

## 8. Costas

El numeral 1 del artículo 365 del CGP<sup>73</sup> dispuso que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso “o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación”, siempre que se demuestre en el expediente su causación y en la medida de su comprobación<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> Aplicable en virtud de lo previsto en el artículo 188 del CPACA, a cuyo tenor se expone: “[...] la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil [...]”.

<sup>74</sup> “Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, suplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. [...] 8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.



Bajo este entendido, se condenará en costas en segunda instancia a los señores José Antonio Cuello Escorcía, Jesús Manuel Cuello Rodríguez, Pedro Joaquín Cuello Rodríguez, Rita Antonia Cuello Rodríguez, Domingo Julio Cuello Cantillo, José Antonio Cuello Rodríguez y Yanides Judith Cuello Manjarrez, quienes interpusieron el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, ya que aquel no prosperó, y su liquidación la hará de manera concentrada el *a quo*, en los términos de los artículos 365.8 y 366 del Código General del Proceso. Para tal efecto, el Tribunal *a quo* deberá tener en cuenta que, de todos modos, en esta instancia no se fijarán agencias en derecho, dado que la demandada no intervino en segunda instancia<sup>75</sup>, de tal manera que aquellas no se entienden causadas.

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,

## RESUELVE

**PRIMERO: MODIFICAR** la sentencia del 2 de julio de 2021, proferida por la Sección B de la Sala de Decisión Oral del Tribunal Administrativo del Atlántico, la cual quedará así:

*“1. Declarar de oficio la falta de legitimación en la causa por activa de la señora Yanides Judith Cuello Manjarrez.*

*2. Negar en su totalidad las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

*3. Sin costas en primera instancia.*

*4. Notifíquese a las partes y al agente del Ministerio Público delegado ante el tribunal”.*

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas en segunda instancia a los señores José Antonio Cuello Escorcía, Jesús Manuel Cuello Rodríguez, Pedro Joaquín Cuello Rodríguez, Rita Antonia Cuello Rodríguez, Domingo Julio Cuello Cantillo, José

<sup>75</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 5 de marzo de 2021. Radicado 17001233300020120017601 (51034).



Radicado: 080012333000201600186-01 (67668)  
Demandantes: José Antonio Cuello Escorcia y otros

Antonio Cuello Rodríguez y Yanides Judith Cuello Manjarrez, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal de primera instancia, en virtud de lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y tomando en consideración lo dispuesto en los artículos 365.8 y 366 del Código General del Proceso.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **REMITIR** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**WILLIAM BARRERA MUÑOZ**  
Presidente de la Sala

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**ADRIANA POLIDURA CASTILLO**  
Magistrada

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Magistrado

VF